



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Desarrollo alternativo y participación ciudadana reflexiones sobre mecanismos de política pública antidrogas (1991-2016)

Germán Vargas Tangua

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales
Bogotá, Colombia
2021

Desarrollo alternativo y participación ciudadana reflexiones sobre mecanismos de política pública antidrogas (1991-2016)

Germán Vargas Tangua

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Director:

Profesor. Andrés López Restrepo

Línea de Investigación: Cultura
Política

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales Bogotá,
Colombia

2021

¡Gracias Dios! Rey de mi entendimiento y voluntad. María Santísima, gracias por tu presencia espiritual, luz y guía. Hoy ignoro menos, debo aprender más, y servir a mis hermanos con amor y misericordia.

A mis padres, Carmencita y Germán. A Claudita, y nuestros hijos Camilo Andrés y María Paula. A mis hermanos. Testigos todos de mis sueños, miedos y emprendimientos. Amigos ideales de camino, regalos bendecidos de vida.

“La paz no puede mantenerse por la fuerza. Solamente puede alcanzarse por medio del entendimiento”
Albert Einstein

“La pérdida de tiempo es irreparable en la guerra. La estrategia es el arte de hacer uso del tiempo y del espacio. Me importa menos el último; el espacio siempre puede recuperarse, el tiempo jamás... Puedo perder una batalla, pero jamás perderé un minuto... El tiempo es el gran elemento entre el peso y la fuerza...”
Napoleon Bonaparte

“La paz exige cuatro condiciones esenciales: verdad, justicia, amor y libertad”
Juan Pablo II

Resumen

Desarrollo alternativo y participación ciudadana reflexiones sobre mecanismos de política pública antidrogas (1991-2016)

A través de la política pública antidrogas, el Estado colombiano definió e intentó solucionar el complejo problema de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. Durante las últimas cuatro décadas, distintos Gobiernos privilegiaron estrategias de mano dura donde se entrecruzaban acciones de conflicto y cooperación, empeorando la situación sin lograr solucionar el problema. El presente trabajo hace una reflexión general sobre política pública antidrogas examinando los mecanismos de desarrollo alternativo y de participación ciudadana implementados en seis ciclos de gobierno, desde 1991 hasta 2016. Se analiza el concepto de política pública como acción del Estado que recoge el problema de lo público con múltiples actores, observando cómo se ha explicado el fenómeno de estudio, cuáles han sido las agendas, cómo se toman y ejecutan las decisiones, y se evalúa el proceso. El concepto de desarrollo alternativo se examina a la luz de disposiciones del Régimen Internacional de Control de Drogas que le definió desde su formulación como elemento integrador y, desde su ejecución, mecanismo esencial para promover cambio y desarrollo. Por otro lado, el mecanismo de participación ciudadana se analiza considerando su origen, limitaciones y oportunidades que ofrece su institucionalización. Finalmente, puestos en mismo plano se describe la gestión de los seis períodos de gobierno desde las variables anotadas y se apuntan algunas reflexiones sobre la política pública antidrogas antes del Acuerdo Final en la Habana.

Palabras clave: Política Pública, Política Antidrogas, Desarrollo Alternativo, Participación Ciudadana, Planeación Ciudadana, Cultivos Ilícitos

Abstract

Alternative development and citizen participation reflections on anti-drug public policy mechanisms (1991-2016)

Through public anti-drug policy, the Colombian State defined and attempted to solve the complex problem of illicit crops and drug trafficking. During the last four decades, different governments favored heavy-handed strategies where conflict and cooperation actions intersected, worsening the situation without solving the problem. This paper makes a general reflection on public anti-drug policy by examining the mechanisms of alternative development and citizen participation implemented in six cycles of government, from 1991 to 2016. The concept of public policy as an action of the State that collects the problem of the public with multiple actors is analyzed, observing how the phenomenon of study has been explained, what the agendas have been, how decisions are made and executed, and the process is evaluated. The concept of alternative development is examined in the light of provisions of the International Drug Control Regime that defined it from its formulation as an integrating element and, from its implementation, an essential mechanism for promoting change and development. On the other hand, the mechanism of citizen participation is analyzed considering its origin, limitations and opportunities offered by its institutionalization. Finally, the management of the six periods of government is described on the same level from the variables noted and some reflections on public anti-drug policy before the Final Agreement in Havana are pointed out.

Keywords: Public Policy, Anti-drug Policy, Alternative Development, Citizen Participation,

Citizen Planning, Illicit Crops

Contenido

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| <i>Resumen</i> | <i>IX</i> |
| <i>Abstract</i> | <i>X</i> |
| <i>Contenido</i> | <i>XI</i> |
| <i>Introducción</i> | <i>11</i> |
| 1. Las políticas públicas | 13 |
| 1.1. El desarrollo alternativo | 14 |
| 1.2. La participación ciudadana | 17 |
| 2. Reflexiones sobre la política pública antidrogas diferenciadas por ciclos de gobierno 1991-2016 | 26 |
| 2.1. La sustitución de cultivos ilícitos: inicio e inconformidad social con la política | 27 |
| 2.2. El Plan Colombia: soberanía de oficio | 30 |
| 2.3. Los mecanismos de la política antidrogas: (in)seguridad democrática..... | 33 |
| 2.4. El punto de inflexión de la política antidrogas..... | 39 |
| <i>Conclusiones</i> | <i>45</i> |
| <i>Referencias</i> | <i>49</i> |

Introducción

En Colombia, el desarrollo alternativo y la participación ciudadana son dos componentes de la política pública antidrogas que han sido normados e implementados en diferentes periodos de gobierno en las últimas cuatro décadas. A pesar de las estrategias formuladas, los mecanismos implementados, y los altos costos de inversión en la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra las drogas, el problema aún no tiene solución (Ortiz, 2000).

Los instrumentos de la lucha contra las drogas ilícitas reunidos en las políticas públicas y las instituciones que las gestionan tienen en los elementos propios de la política global y los principios constitucionales el marco normativo que los rige. En este orden de ideas, a continuación, se reflexiona sobre la política pública antidrogas examinando los mecanismos de desarrollo alternativo y participación ciudadana implementados durante seis ciclos de gobierno desde 1991.

La primera intención es observar el concepto de desarrollo alternativo según lo definido y formulado por el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD). Revisando si en los distintos ciclos de gobierno este mecanismo de desarrollo opera como un elemento integrador y constitutivo esencial de cambio. El segundo propósito es examinar el concepto de participación ciudadana desde su origen, incluyendo las restricciones y oportunidades ofrecidas desde su inclusión en la constituyente de 1991, y dando importancia al papel de la participación y planeación ciudadana como mecanismos de primer orden de la política pública antidrogas. Conviene aclarar que se habla de política pública sin ocuparse de teorías ni metodologías de diseño y evaluación.

El artículo se ordena en tres partes: en la primera se habla de la política pública y se explican los componentes del desarrollo alternativo y la participación ciudadana; en la segunda se describe el examen del desarrollo alternativo y la participación ciudadana, examinando los gobiernos desde 1991; en la última parte se presentan las conclusiones sobre el examen y la reflexión sobre la política pública antidrogas.

1. Las políticas públicas

Para analizar las políticas públicas es necesario pensarlas en conjunto con los escenarios donde se atienden los problemas públicos. Esto significa considerar el complejo contexto donde se entrecruzan la acción de múltiples actores (Mballa y González, 2017, p. 98).

Diversos autores afirman que la política pública va más allá de la acción del Estado. Para Parson este concepto se refiere a lo que Dewey nombraba como “lo público y sus problemas”, pero también a la forma como se definen esos problemas, se construyen las agendas y se formula la política (Parson, 2007, p. 31). Parson añade que las políticas públicas también estudian la razón de ser, los propósitos y la manera de ejecutar las acciones de los gobiernos. Otros autores, por ejemplo, Pallarés, consideran que debe complementarse la definición de las políticas públicas con la sugerencia de Hecló sobre la acción gubernamental: “una política pública puede consistir también en lo que NO se está haciendo” (1986, p. 143).

En ocasiones, los problemas que las políticas públicas pretendan solucionar serán tan complejos que deberá pensarse en la solución como parte integral del proceso. Merino afirma que “si no se toma en cuenta esa complejidad, los problemas públicos no se pueden resolver de forma integral”; enfatizando que “la política pública no es una acción fragmentada, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo” (Merino, 2013, p. 99). En resumen, las políticas públicas tienen contextos complejos, públicos diferenciados, metodologías y capacidad de acción desigual y surgen de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos que hacen posible su implementación y ejecución (Lahera, 2004, p. 3).

En principio, la política gubernamental contra las drogas en Colombia tiene dos componentes: uno general y otro particular. El primero corresponde al derecho internacional, ya que el Estado debe respetar los compromisos adquiridos en virtud de lo establecido en el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD). Este régimen está estructurado por tres convenciones vigentes: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (ONU, 2013). El segundo componente corresponde al Estado colombiano y su Constitución, la cual establece algunos principios y derechos fundamentales que deben orientar la acción de las instituciones y de los

asociados. De esta forma se instaura la responsabilidad del Gobierno de garantizar los derechos y de asegurar la participación democrática de la sociedad civil (Uprimny, 2015).

Ahora bien, el Acuerdo Final para la Paz (AFP), firmado por el gobierno nacional en 2016, marcó un hito con referencia al problema de las drogas y se configuró como un eje temático del proceso de negociación. El punto cuatro del AFP trae consigo dos aspectos esenciales: es parte del Acto Legislativo 1 de 2016 que hace parte de la Constitución Política en artículo transitorio, el texto define el desarrollo alternativo y la participación ciudadana como mecanismos funcionales para la formulación e impulso de la política pública, entendida como la acción del Estado para solucionar definitivamente el problema.

Según esto la ecuación final sobre el fenómeno de las drogas ilícitas, específicamente la regulación de los cultivos de uso ilícito, se recoge en la compleja estructura de la política pública. A continuación, se aborda el concepto de desarrollo alternativo, tomado de lo establecido como política global y el derecho internacional, y el concepto de participación ciudadana, tomado de los principios y fundamentos constitucionales.

1.1. El desarrollo alternativo

En ocasiones la política pública obedece los flujos de presión de poder geopolítico. En tal caso, las iniciativas gubernativas pueden no partir del Estado; esto se conoce como las decisiones de política pública no soberanas.

En general, la política pública antidrogas tiene sus orígenes en los compromisos adquiridos en virtud a las disposiciones del derecho internacional. Está estructurada en las tres convenciones vigentes arriba citadas. En particular, el Estado colombiano formula y ejecuta la política en el marco de principios y fundamentos constitucionales en calidad de promotor y garante del derecho (Uprimny, 2015). En suma, se trata de decisiones aisladas gobernadas a través de su soberanía. El cumplimiento del Estado colombiano a las convenciones ratificadas no impide ver la condición de subordinado receptor de la política global antidrogas.

En Colombia, la lucha contra las drogas ilícitas ha sido un componente prioritario de la agenda política interna y externa en las últimas décadas. De hecho, la política global ha sido drástica,

fiscalizadora e influyente con el Estado colombiano, aunque profundamente controvertible, especialmente durante los últimos dos lustros. A pesar de los tratados y de la acción de línea dura de la mal llamada guerra contra las drogas que menoscabó los Derechos Humanos, el incremento del consumo en las últimas décadas en los países con ingresos altos se extiende ahora a las naciones con ingresos medios; además la sofisticación del negocio aumenta el lucro (Hall, W., 1994). La situación es preocupante y concita la reflexión.

Ante esta situación el Estado creó acciones de desarrollo alternativo como un mecanismo de política pública para garantizarle los derechos socioeconómicos a la población. La acción del Estado responde a las exigencias de la política global, pero en lo particular se aplica a las comunidades que cultivan la hoja de coca u otros cultivos definidos como ilícitos que aplica en el territorio nacional. Por consiguiente, el mecanismo se observará detenidamente desde el foco de la formulación de la política pública como un elemento integrador y desde el foco operacional como un elemento constitutivo esencial para un cambio con desarrollo.

De las circunstancias anotadas, cabe resaltar que la política pública antidrogas desarrollada por el Estado colombiano en seis relevos de gobierno se resume en dos tipos de estrategia: primero, un mecanismo represivo de mano dura, dirigido a regular el fenómeno mediante acciones coercitivas en los diferentes eslabones de la cadena; segundo, un mecanismo de cooperación o mano blanda que aborda el primer eslabón de la cadena mediante procesos de política pública más complejos dirigidos a reemplazar los cultivos de uso ilícito por otros de uso lícito mediante componentes de desarrollo económico y social (Zorro 2011, p. 91).

Teniendo en cuenta las limitaciones del enfoque de sustitución de cultivos, en la década de los ochenta las Naciones Unidas reconocieron la importancia de integrar la estrategia de desarrollo rural a los procesos de sustitución mediante la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento de la calidad de vida de los cultivadores, asegurando la satisfacción de sus necesidades básicas. De la misma forma, se otorgó mayor importancia a las condiciones locales y a los factores socioeconómicos regionales, cuya influencia es fundamental en la toma de decisiones de los agricultores. Adicionalmente, se realizaron esfuerzos por integrar las regiones productoras de coca a los procesos nacionales de desarrollo social y económico. De esta manera, la sustitución de cultivos evolucionó hacia un modelo de desarrollo alternativo que fue aplicado en los países

andinos cuando se produjo un incremento considerable en el cultivo de la hoja de coca en Perú, Bolivia y Colombia en los años ochenta (UNODC, 2010, p. 2).

Al respecto, citando la declaración contra las drogas de la sesión especial de las Naciones Unidas sobre Drogas (Nueva York, 1998), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) definió de forma más precisa el desarrollo alternativo como:

Un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas (UNODC, 2010, p. 4).

Es importante destacar que el desarrollo alternativo se inscribe dentro de la lucha contra las drogas ilícitas, pretende reducir la oferta de materias primas para la producción de drogas y consolidar una economía lícita que permita el regreso a la senda del desarrollo de las áreas de cultivo. De acuerdo a las Naciones Unidas, el núcleo de los proyectos de desarrollo alternativo es la sustitución del ingreso ilegal por uno legal para las familias rurales cultivadoras del arbusto (mata de coca). Para esto se consideró primordial establecer condiciones de paz y legalidad, fortalecer organizaciones de productores, mejorar la calidad de vida de los agricultores, aplicar modelos de desarrollo sostenible y establecer una estrategia de género que favorezca a la mujer en medio de la lucha contra las drogas (UNODC, 2010, p. 4).

En suma, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo alternativo en Colombia es “desarrollo rural integrado en regiones con presencia de cultivos ilícitos” (PNUD, 2000). Asimismo, el Plan Colombia hace que coincida este enunciado con la visión integral de desarrollo alternativo (Presidencia de la República, p. 42).

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) señala tres objetivos de la política referida: uno, “pacificar y estabilizar [...] las áreas sujetas al dominio y violencia de los narcotraficantes”; dos, “ofrecer alternativas reales de subsistencia a los productores de cultivos

de uso ilícito”; y tres, “honrar el compromiso de colaboración entre países consumidores y productores de tales cultivos”. El segundo de estos principios es el motor principal del desarrollo alternativo (CICAD, 2009).

En síntesis, los términos sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo no son excluyentes; por el contrario, guardan relación en la formulación de la política pública, relación que se fortalece durante la fase operacional. La narrativa da cuenta de que la sustitución es desarrollo alternativo; aunque debe aclararse que el segundo elemento opera como un mecanismo complejo de política pública contra las drogas que requiere como elemento inicial la sustitución (Zorro, 2011, p. 93).

Así pues, el desarrollo alternativo se enmarca en términos de la acción integral del Estado. Si bien obedece a una orientación general de este mediando una norma, dicha norma aplica a diversos sectores de la sociedad civil en contextos de cultura política y problemática social diferenciada. Entonces, cuando se analiza el desarrollo alternativo en relación al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos, debe tenerse en cuenta que, en las zonas más apartadas del territorio, por lo general ubicadas en regiones de frontera agraria, la economía se ha basado en la producción, comercialización y procesamiento de cultivos de uso ilícito. En este caso y en concordancia con las Naciones Unidas, el concepto de desarrollo alternativo ha sido empleado para referirse a los procesos de sustitución de cultivos y de desarrollo regional. Esto significa que se buscan otras opciones productivas para los campesinos involucrados en los cultivos de uso ilícito (Zorro, 2005, p. 108).

Pero como advierte Zorro (2005) esto depende de la interpretación de los gobiernos sobre la implementación del desarrollo alternativo. Particularmente en Colombia, el concepto se ha aplicado a uno de los componentes de la política antidrogas vinculado a los procesos de sustitución de cultivos por parte de los campesinos cultivadores de la planta de coca.

1.2. La participación ciudadana

En este segmento se caracteriza la noción sobre participación ciudadana desde el proceso constituyente. En consecuencia, se examina el contexto de origen y se recogen algunas definiciones de este concepto, sus límites y las oportunidades ofrecidas desde su institucionalización, buscando elementos que aporten a la reflexión del tema antes del Acuerdo para la Finalización del Conflicto,

dando importancia al papel de la participación y planeación ciudadana como un mecanismo esencial para la política pública antidrogas en comparación con lo definido en el punto cuatro del Acuerdo.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia reconoció la participación ciudadana como un principio constitucional y el fin esencial del Estado (Corte Constitucional, 1994). Con la implementación de los nuevos mecanismos de participación civil, la estructura política cambió. Gracias a dichos mecanismos, la ciudadanía, las regiones y las minorías se convirtieron en agentes fundamentales de la definición y solución de los problemas colectivos (Artículo 2 C.P. de 1991).

El Estado está encargado de garantizar los derechos y cumplir con los acuerdos definidos. Como afirman, Santos y Avritzer, citados por (Velásquez, Rodríguez & Gonzales, 2008),

la participación ciudadana adquirió en las últimas tres décadas un peso significativo en el diseño de los sistemas democráticos, como respuesta a debilidades del modelo hegemónico e democracia liberal representativa que dominó el panorama político en occidente en los últimos dos siglos (Velásquez, Rodríguez & Gonzales, 2008, p. 3).

Para entonces en Colombia, afirma la constitucionalista Garcés,

Lo que se discute en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad (...) de allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación (...) (Echeverri, 2010, p. 4).

En efecto, con la constitución política de 1991 Colombia hizo un tránsito imprescindible hacia la consolidación de la Democracia, como lo afirma Bobbio, citado por la Corte Constitucional (1994),

las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más

real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complementa con mecanismos de democracia directa (Bobbio, 1986, p.40-42).

Así, se obtiene como resultado en términos de democracia «la complementación de los dos modelos —democracia representativa y directa—, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de “democracia participativa”» (Corte Constitucional, 1994, C-180).

No obstante, para Manrique Reyes (1991) hubo democracia representativa como un modelo de eficacia relativa por unos años, luego se transformó en un patrón obsoleto e ineficaz para satisfacer las necesidades de los colombianos. En cualquier caso, la participación ciudadana como acción directa se hizo irrealizable por varios factores. En un primer momento se resalta el factor geográfico, el cual imposibilita la comunicación eficaz de los ciudadanos, las comunidades y las organizaciones con la institucionalidad a lo largo y ancho del territorio nacional, haciendo impracticable el ejercicio directo: demasiado territorio por copar, con una pequeña estructura estatal, un músculo financiero limitado y vacíos de la representación democrática.

En consecuencia, si se examina la gestión del Estado en relación con la participación ciudadana por efecto de la composición territorial, debe reflexionarse sobre las zonas periféricas abandonadas por el Estado: representadas en los ejercicios militares, el vacío institucional, la exclusión funcional, la estigmatización sistemática, la violencia ejercida por agentes armados no estatales, los niveles de pobreza extrema y las acciones de poder y fuerza no regulados. Los efectos causales anotados son el común denominador en bastas comunidades: pluriculturales, pluriétnicas y sujetos de derecho. Gran parte de estas comunidades sembraban cultivos de uso ilícito.

Pero con el tiempo se hizo evidente el avance, la influencia y la difusión de los medios tecnológicos de información y comunicación. La creación y el mantenimiento informativo en numerosas comunidades apartadas posibilitaron el surgimiento de electorados mejor informados, la promoción de colectivos organizados, el empoderamiento de la opinión local, la coordinación e impulso de las dinámicas políticas propias y la orientación de la acción colectiva tanto en actuaciones de democracia indirecta como en participaciones masivas organizadas muestra de acciones directas (Manrique, 1991, p. 76-77).

Algunas ideas sobre el concepto de participación ciudadana aproximan el plano general al contexto específico, por cuanto el término es mecanismo funcional de la política pública definida contra las drogas. En tal sentido, se dice que la participación ciudadana es un espacio de diálogo entre el Estado, los titulares de un proyecto y la ciudadanía que permite y facilita a la sociedad civil intervenir de manera directa en las decisiones públicas (Manrique, 1991, p. 78).

Otros manifiestan que idiomáticamente se comprende la participación como la acción y efecto de participar, esto es, tomar parte en algo, por ejemplo, en los procesos decisorios como el proceso político (Sánchez y Muriel, 2007, p. 12). En suma, el concepto de participación ciudadana encuentra su primer reflejo en la teoría política, donde se habla de la participación en los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas, extendiéndose de forma diversa al ámbito social (Hanaoudi y Porro, 2013, p. 16).

Recapitulando, en el concepto de participación ciudadana se destaca el predominio de la orientación política. Aunque no se excluyen otras definiciones, es válido decir que dominan los enunciados de la participación ciudadana entendida como la intervención de los individuos en los asuntos públicos mediante el ejercicio de los derechos y obligaciones que se tienen reconocidos en el contrato social, en tanto miembros de una comunidad de sujetos con derechos políticos.

La participación ciudadana integra todas las actividades indirectas y directas ejercidas por los ciudadanos. Las primeras influyen mediante la intervención en los procesos electorales y la selección de personas destinadas a ejercer funciones de gobierno. Las segundas constituyen aquellas actividades más allá del sufragio y que están destinadas a intervenir sobre las decisiones de planeación y seguimiento que se desarrollan en una comunidad. En suma, como expresan Velásquez & Gonzales (2003),

la participación ciudadana mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por

último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales (Velásquez & Gonzales ,2003, p. 17).

Ziccardi (2004) señala que en términos de gobernanza y gobernabilidad las principales funciones de la participación ciudadana son tres:

a) otorgar legitimidad al gobierno; b) promover una cultura democrática y c) hacer más eficaces la decisión y la gestión pública”. Esto significa involucrar a la población en el diseño, la planeación, la implementación y el seguimiento de los proyectos y programas diferenciales. Esta “gobernanza” pretende generar un compromiso entre las comunidades y el Estado. De otra parte, la acción de “gobernabilidad”, en tanto planeación participativa de la ciudadanía, mejora las respuestas del gobierno al promover mecanismos legales en la solución de problemáticas que afecten la sociedad civil (Ziccardi, 2004, p. 250).

La importancia otorgada al mecanismo es fácil de explicar si se examina detenidamente la puesta en vigencia de la Constitución de 1991 y los posteriores desarrollos legislativos con referencia a la participación ciudadana. Sin embargo, el cumplimiento y satisfacción de los derechos consagrados en la Constitución y la normatividad que los reglamenta son fundamentales para dar cuenta de los obstáculos en su ejecución y el tortuoso paso de la formulación normativa a la realidad funcional.

Después de observar los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el Artículo 103 de la Constitución Política y lo normado en la Ley Estatutaria 134 de 1994 sobre los mecanismos de participación del pueblo es claro que los resultados son insuficientes. Como lo manifiestan Velazquez & Gonzalez (citados por Mosquera & Cuesta, 2016, p.67),

la avalancha legal fue, paradójicamente, el primer gran obstáculo de la participación. Se crearon 29 instancias de la más amplia diversidad para participar, pero, a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias y mecanismos les cortaron las alas a muchos de ellas (Mosquera & Cuesta, 2016, p.67).

En mismo sentido Cogollos & Ramírez (citados por Mosquera & Cuesta, 2016, p.67), se han referido a la democratización y re-institucionalización vía participación ciudadana a la que fue

sometido el Estado Colombiano, respaldando la teoría de Velásquez y González (2003, p.11) diciendo que,

el proceso de reconocimiento de los derechos de participación ciudadana no ha estado exentos de obstáculos, la falta de voluntad política, la no expedición oportuna de la normatividad o de provisión de recursos para la efectiva aplicación, sin duda alguna, han aplazado el empoderamiento de los derechos políticos participativos así como los resultados que de dicha actividad pudieran derivarse” (Cogollos & Ramírez, 2007, p.111).

Ejemplo de ello la Iniciativa Popular Legislativa, derecho consagrado en el Artículo 2º de la Ley 134 de 1994. Entre 1991 y 2012 se conocieron tres iniciativas populares sobre proyectos de acto legislativos, la primera en 2002. Esto muestra que luego de expedida la Ley 134 hubo que esperar ocho años para que los ciudadanos emplearan este mecanismo de participación (Cogollos y Ramirez, 2007, p. 111).

Al respecto, Mosquera y Cuesta, coinciden con otros autores que la participación en Colombia es herramienta fundamental con que cuenta la sociedad civil para incidir en en las decisiones que les afectan, convirtiéndose en un principio básico de la democracia. En tal sentido, La ineficacia de los mecanismos de participación ciudadana y de las leyes que lo regulan, quedan en evidencia al analizar las estadísticas entregadas por la Misión de Observación Electoral (MOE) en su estudio “La Participación Ciudadana en Colombia – 20 años de Ilusiones”,

la subutilización de los mecanismos de participación consagrados en la Ley 134 de 1994, hacían apremiante la reivindicación de los derechos de los ciudadanos a través de una nueva normatividad, que fuera mucho más amplia, que fortaleciera tanto los mecanismos y espacios de participación, como las herramientas que tienen los ciudadanos para ejercer el control y seguimiento a la gestión pública (Mosquera & Cuesta, 2016, p.72).

Comparar las leyes que regulan la participación ciudadana en Colombia permite tener en cuenta los efectos y entender los resultados de estas. Especialistas del tema piensan que uno de los retos

que enfrenta el Estado colombiano en esta materia consiste en la unificación normativa que regula el ejercicio de la participación ciudadana.

En este mismo sentido, el Congreso de Colombia en primer debate al proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011, sobre disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, advertía sobre el manejo desarticulado y disperso de la participación ciudadana. Al respecto se afirmaba que “dicha participación está regulada en leyes de diverso rango, propósito y ámbito” (2011, p. 2). En consecuencia, los espacios o instancias de participación creadas, en vez de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano, lo desestimula y genera dos problemas: el primero, la sobre oferta en más de cuarenta mecanismos y espacios de participación; el segundo, la inexistencia de una institucionalidad clara en materia de participación ciudadana que articule las múltiples acciones, iniciativas y recursos de todo tipo, que diversas entidades del Estado en sus niveles nacional, departamental distrital y municipal realizan a favor de la misma (Congreso de la República, 2011, p. 2).

Resulta ambiguo que, como lo sostiene el abogado Frey Muñoz:

pese al Congreso tener presente que la existencia de una normatividad de participación ciudadana dispersa e indeterminada, era una de las limitantes al ejercicio de este derecho, permita la multiplicidad de la misma, en el entendido de que, la nueva ley de Participación Democrática -1757 de 2015- , no deroga la ley 134 de 1994, situación que naturalmente generará dudas y conflictos sobre la vigencia y la aplicación de las normas (MOE, 2015).

A pesar de los contrasentidos señalados, con la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática se avanza significativamente en la construcción de un modelo más democrático, participativo y pluralista; reorientando con ello las formas y mecanismos para ejercer el derecho. Así se crean nuevas reglas de juego más adecuadas para el ejercicio de la participación ciudadana. Es importante resaltar que la Constitución Política de Colombia en más de una docena de artículos establece derechos a la participación ciudadana en diferentes materias (Velasquez y Gonzáles, 2015, p. 57-63).

La nueva normativa de participación democrática se convirtió en el eje transversal de los planes de desarrollo y de gestión, siendo esta adoptada como una política pública de Estado, en cuanto establece la obligación de que todo plan de desarrollo contenga medidas para promover la participación de la sociedad civil en decisiones que los afecten y de que todos los planes de gestión de las instituciones públicas hagan explícito cómo participarán las personas en los asuntos de su total competencia.

En tal sentido, son seis los principales cambios a los mecanismos de participación ciudadana. El primero establece que solo un (1) ciudadano puede ser vocero y promotor de la iniciativa sin contar con apoyos ciudadanos. El segundo faculta a los ciudadanos para presentar iniciativas de consulta popular. El tercero modifica los porcentajes requeridos para convocar comicios de revocatoria. El cuarto es el cabildo abierto como mecanismo de participación con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad ante los Consejos Distritales, Municipales, las Juntas Administradoras Locales y las Asambleas Departamentales como novedad. El quinto establece que los gobiernos de los entes territoriales podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo. Finalmente, se avanza en el tema de la financiación al crear fondos departamentales, distritales y municipales que garantizan los recursos destinados a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

Según Mosquera y Cuesta, a partir de los años noventa se fue creando una amplia y compleja infraestructura para fortalecer la participación ciudadana (en Ramírez y Pinzón, 2015). Dicha infraestructura amplió las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público.

Mediando la primera administración, Santos, orientado por resultados experimentados del Plan Colombia (PC) y una visión personal; promueve un cambio en la estrategia política tradicional al tema de las drogas ilícitas. Buscando solución definitiva al problema, ordena, su inclusión en la agenda de negociación del Acuerdo Final de Paz (Santos, p. 448).

El Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón en Bogotá entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC el 24 de noviembre de 2016, promueve lo que se considera un punto de inflexión. El

Punto 4 (Solución al Problema de las Drogas Ilícitas) del Acuerdo de Paz, queda contenido para su desarrollo en El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito promulgado mediante Decreto 896 de mayo 29 de 2017.

En resumen, de los principios pertinentes al tema se destaca: a) los planes y programas son parte integral de la Reforma Rural Integral (RRI); b) la construcción conjunta participativa y concertada entre comunidades directamente afectadas o no por la siembra de cultivos de uso ilícito y la institucionalidad tomando como base la decisión de las comunidades de abandonar la condición ilícita acogiéndose al proceso lícito, etc.

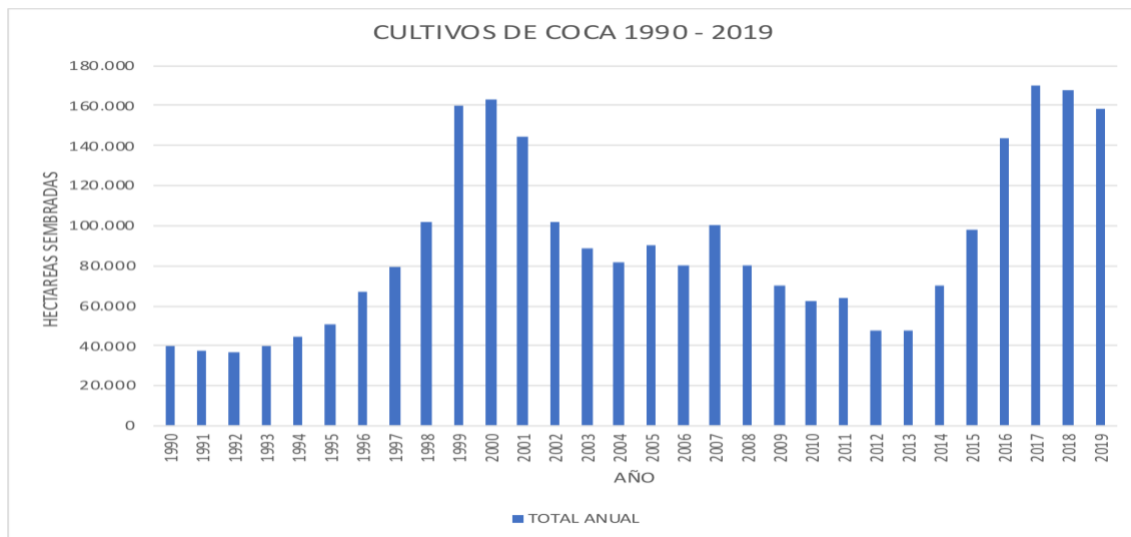
De los objetivos relativos a demás de promover la superación de las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, la sustitución voluntaria, generar políticas alternativas y productivas; enfatiza, el fortalecer la participación y capacidad organizativa campesina incorporando la mujer como sujetos activos en los procesos de concertación, así como las capacidades de gestión de las comunidades y organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, planeación, seguimiento y evaluación de planes y programas mediante el principio de construcción conjunta anotada arriba como principio fundamental.

Se trata de un escenario en línea con lo expresado por Velázquez y Gonzales en términos de participación ciudadana entendida esta como integradora de acciones democráticas directas e indirectas siendo estas últimas apartadas del ejercicio representativo no obstante potencia posibilidades de conciliar voluntades para generar consensos, aproxima la solución eficaz de los conflictos, facilita el dialogo y permite a las instituciones dar respuesta a los problemas sociales. Según lo expresado por Zicardi, en términos de gobernanza; se construye un escenario nuevo donde cabe la probabilidad de generar compromisos entre comunidad y Estado.

2. Reflexiones sobre la política pública antidrogas diferenciadas por ciclos de gobierno 1991-2016

En este aparte se examina la ejecución de los mecanismos de desarrollo alternativo y participación ciudadana en los diferentes ciclos de gobierno desde 1991, al igual que las causas, los propósitos y los efectos de la política pública antidrogas. Además, se realiza una descripción comprensiva de las acciones del Gobierno para llegar a reflexiones generales sobre el tema.

La primera sección trata las primeras iniciativas de sustitución de cultivos ilícitos con alborozo del Estado y la forma como las comunidades campesinas cocaleras conciben la política pública. La segunda sección plantea el problema de la soberanía de cara a la política de cooperación con los orígenes del Plan Colombia. La tercera sección muestra los efectivos resultados de la mano dura y la (in)seguridad democrática en las entidades territoriales. Finalmente, se aborda el punto de inflexión de la política antidrogas y el aumento exponencial de los cultivos de coca.



Fuentes: Departamento de Estado de los Estados Unidos, Dirección Nacional de Estupefacientes, Proyecto SIMCI (Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos) creado por DNE – UNOCP, UNOCP. 2003. Global Illicit Drug trends 2003. New York, July 2003. Elaboración propia

2.1. La sustitución de cultivos ilícitos: inicio e inconformidad social con la política

En la administración del presidente César Gaviria (1990-1994) se dio inicio al programa de sustitución de cultivos ilícitos en Caquetá, Guaviare y Putumayo liderado por las Naciones Unidas. Como afirma Zorro, de esta misma época data la participación creciente de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo como interlocutoras en los consejos de rehabilitación y ejecutoras de los proyectos concertados o cogestionados con las entidades públicas (Donantes, 1991, p. 81). Este es también el origen de la protesta campesina y las dinámicas de resistencia de las comunidades cocaleras en rechazo de la política pública (Cordoba, 2017).

En esta coyuntura surgió el interés por el desarrollo alternativo a nivel estatal. En 1994 se creó el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA) y fue puesto en marcha en 1995 bajo la coordinación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Este programa presidencial de la administración de Belisario Betancur se estableció como una estrategia para instituir relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad, posteriormente sería adoptado también por los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria (Tirado, 1990).

El PNDA buscaba complementar las campañas de erradicación forzosa a través de inversiones de carácter social con el fin de prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos (CONPES 2734 de 1994). Como lo expresa Zorro (2011), la implementación del PNDA no impidió que se intensificaran las fumigaciones sin diferenciaciones entre los cultivos de “pancoger” y los arbustos de coca, reflejando la simultaneidad de aplicación de los programas de erradicación forzada y los de desarrollo alternativo. Cabe anotar que, en 1994, antes de que finalizara la administración de César Gaviria, el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE) unió la estrategia de erradicación forzosa y de desarrollo alternativo por medio de la Resolución 001. Allí se señaló que, de forma complementaria a la ejecución de las estrategias de destrucción y erradicación de los cultivos ilícitos, se debía trabajar el medio ambiente, los valores socioculturales, las necesidades básicas insatisfechas y las economías de las regiones productoras (Iglesias, 2003, p. 34).

El Programa de Desarrollo Alternativo se reorganizó durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Al mismo tiempo se consolidó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, conocido como PLANTE (Iglesias, 2003, p. 48). El PNDA, creado mediante Decreto 472 de 1996, fue

vigente hasta el año 2005, mostrando continuidad entre los ciclos de gobierno, algo poco característico del proceso observado.

Este programa intentó responder a las necesidades de la población rural con una participación más activa del Estado, mediante la consolidación de procesos de desarrollo rural competitivos, que garantizaran el bienestar de la población, el ejercicio de la democracia y la integración de las zonas de la economía campesina afectadas por los cultivos ilícitos. El programa fue apoyado por la banca multilateral a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); sin embargo, debido a que los préstamos directos a los productores no estaban autorizados, se creó la necesidad de nuevos mecanismos que se consolidaron en el siguiente gobierno.

Los principales ejes de la estrategia fueron: a) el desarrollo regional a través de la estructuración de Planes Regionales basados en procesos de identificación de necesidades con la comunidad; b) los pactos sociales materializados en los acuerdos con pequeños productores para llevar a cabo una erradicación paulatina de los cultivos ilícitos; y c) la participación ciudadana para promover la concertación con la comunidad en el proceso de formulación de los proyectos y la colaboración de otros actores en la implementación de iniciativas de desarrollo alternativo.

Al igual que el PNDA, el PLANTE tenía por objeto complementar las campañas de erradicación forzosa de los cultivos ilícitos, creando fuentes alternativas lícitas y rentables de ingresos, y estableciendo las bases para el desarrollo regional auto sostenible e incrementando la presencia institucional del Estado (CONPES 2799 de 1995).

¿Por qué y cómo afectó el proceso a las comunidades? En la puesta en marcha del PLANTE se partió de un diagnóstico que no tuvo en cuenta las diferenciaciones territoriales ni el número real de familias inmersas en el cultivo. En un intento por cuantificar la dimensión social del problema, el programa partió de la cifra especulativa de 30.000 familias, desconociendo así el número real de las personas involucradas en las dinámicas de los cultivos ilícitos (Vargas, 2010, p. 8).

Igualmente, en el PLANTE prevaleció una mirada centralista del problema: sus asesores tenían un conocimiento limitado del territorio. De igual forma, se partió de una diferenciación entre una estructura económica campesina de subsistencia, compuesta por pequeñas áreas sembradas de arbustos de coca o amapola, y una estructura empresarial, caracterizada por tener cultivos ilícitos

de más de tres hectáreas y una vinculación directa con los grupos organizados del narcotráfico y los insurgentes. Esta disputa, cultivos de subsistencia versus cultivos comerciales, concluyó en el reclutamiento de centenares de jornaleros que trabajaban en cultivos de más de tres hectáreas, pero que no estaban vinculados directamente con el narcotráfico o la subversión (Vargas, 2010, p. 10).

Ahora bien, desde comienzos del gobierno de Ernesto Samper, el mecanismo de desarrollo alternativo se sometió a la acción represiva del Estado basada en la erradicación forzosa. De esta forma el desarrollo alternativo se convirtió en un paliativo contra los efectos negativos que la erradicación tenía sobre la población (Zorro, 2011, p. 97).

En efecto, la simultaneidad de las fumigaciones del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersione aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) a las que se dio mayor dinamismo y los contenidos del desarrollo alternativo generó y avivó la protesta campesina. Mediante acciones de hecho los campesinos exigían que no se asperjaran áreas con cultivos de subsistencia y denunciaban que las fumigaciones destruían los proyectos de sustitución acordados y en ejecución. El gobierno no retrocedió. El programa y los campesinos abandonaron el proceso amenazado y, entonces, perjudicadas las siembras de subsistencia y las de sustitución, la incertidumbre y la ambigüedad se apoderaron del cultivador de coca y cambiaron el imaginario colectivo (Zorro, 2011, p. 98).

Contrario a lo esperado, las fumigaciones con Glifosato originaron las marchas cocaleras del sur del país entre los años 1994 y 1996. Las primeras manifestaciones de las comunidades campesinas sembradoras de coca fueron en noviembre del año 1994, causadas por el comienzo enérgico y paradójico de las fumigaciones aéreas en el departamento de Putumayo. Cerca de 5.000 campesinos se movilizaron hasta la zona urbana de Puerto Asís para mostrar su desacuerdo y descontento con la medida adoptada por el Gobierno nacional.

Igualmente, en 1995, las marchas realizadas en el Guaviare para solicitar un trato diferencial a los pequeños cultivadores de coca frente a los grandes productores pusieron de presente las especificidades territoriales del fenómeno y la inconformidad con la política pública antidrogas y su estrategia de cooperación invasora.

En general, la comunidad campesina intensificó la organización de la resistencia frente a las fumigaciones aéreas y el incumplimiento de lo acordado, un total contrasentido a la política pública. Como afirma Clemencia Ramirez:

con esas marchas, los campesinos demostraron que no eran criminales, sino campesinos, que la mata de coca era su cultivo, su forma de vida y protestaron por las fumigaciones (...) los campesinos querían reafirmarse como campesinos con problemas, destacar su identidad, discutir el problema con el gobierno y buscar apoyo internacional por parte de los coccaleros de Bolivia y Perú para quienes el enfoque de la hoja de coca pasa como algo sagrado, lo cual se ve en Colombia con los Nasa (2014, Agencia Prensa Rural).

El resultado de las protestas organizadas por las comunidades coccaleras fue el Decreto 2586 de 1997, el cual dispuso que, en lo sucesivo, los proyectos productivos se organizaran en Planes Regionales de Desarrollo Alternativo (PRDA), sustituyendo los POM (Plante-Cider, 1998) que a la postre fueron un total fracaso, en gran medida por la incapacidad operativa de las Entidades Territoriales. Sobre la marcha se trató de construir la gobernabilidad y gobernanza que estuvo ausente desde el inicio de la acción intervencionista y unilateral del Estado; más aún cuando la confianza de la sociedad civil había sido quebrantada por la acción de mano dura. El gobierno de Samper, afirma Zorro, intentó al final devolver al mecanismo de desarrollo alternativo el protagonismo sin el menoscabo por las fumigaciones, armando varias estrategias escasamente aplicadas, pero que sirvieron de base importante para las acciones de gobierno posteriores (2011, p. 98).

2.2. El Plan Colombia: soberanía de oficio

El ciclo de gobierno de Andrés Pastrana (1998 - 2002) tuvo como uno de sus pilares fundamentales la implementación del denominado Plan Colombia, el cual planteaba cuatro objetivos: a) la negociación con grupos armados ilegales, b) la lucha contra el narcotráfico, c) la recuperación económica y social, y d) el desarrollo institucional (Conpes 3669, 2010, p. 85).

Del primer y segundo propósito se resalta que la pretensión primordial del Plan Colombia como estrategia contrainsurgente fracasó tras la crisis de las negociaciones del Gobierno con la guerrilla de las FARC. A partir de ese momento, las dinámicas del conflicto en Colombia se agudizaron y la crisis humanitaria se recrudeció.

En efecto, como resultado de las experiencias de desarrollo alternativo en el municipio de Puerto Asís se produjo allí una iniciativa local a través de la Alcaldía municipal, y, de modo especial, de la por entonces recién creada Unidad Municipal de Asistencia Técnica (UMATA).

En consecuencia, la Alcaldía municipal de Puerto Asís formuló una propuesta que, a diferencia de los lineamientos del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), giraba alrededor de la búsqueda de un manejo distinto al uso represivo de la fuerza contra los cultivos ilícitos, hecho que se concretó en los Pactos de Erradicación Manual (PEM), cuyo soporte incluía tres estrategias: a) seguridad nutricional como una garantía frente a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Puerto Asís; b) proyectos de mediano y largo plazo basados en la reconversión de la economía regional, particularmente en el municipio de Puerto Asís, que tomaban como eje el proceso de sustitución voluntaria en la Inspección de Santana, Putumayo; y por último, c) la comercialización de doble vía (compra y venta) para asegurar la sostenibilidad de los proyectos (Alcaldía de Puerto Asís, UMATA, 1996).

Con relación a los detalles anotados, Ricardo Vargas, dice que tal iniciativa coincidió con el vacío que se generó frente a la política de desarrollo alternativo, al quedar entonces replanteada en la versión inicial del Plan Colombia, el cual se proponía como un complemento al proceso de paz adelantado por Pastrana. Vargas precisa que el giro de esta concepción se estableció una vez se aceptó la financiación del componente antidrogas de Washington y se decidió la focalización de su ejecución en el departamento de Putumayo (2010, p. 20-23). Como se recordará, la región fue señalada de poseer más del 50 % del área nacional de coca y de concentrar la mayor cantidad de cultivos extensivos.

El contexto descrito es el origen del Plan Colombia, un acuerdo de cooperación orientado a dar las herramientas para que el Estado colombiano combatiera, entre otras cosas, lo que para el gobierno estadounidense era prioridad: el auge de los cultivos de coca y la subsecuente venta de cocaína y demás derivados en Estados Unidos (Rojas, 2015,p.54).

En consecuencia, el contexto político, social y de seguridad del país llevó a las élites políticas a aceptar, e incluso ampliar, la ayuda de Estados Unidos como principal cofinanciador de la mentada lucha contra las drogas (Zorro, 2011, p. 101).

Por tanto, el Plan Colombia es el resultado de la sincronización de los intereses de los políticos colombianos y estadounidenses en una coyuntura tan excepcional como la colombiana (Hernández, 2014).

La posición de los Estados Unidos fue clara desde el principio: la cantidad de cultivos está desbordada y, por ello, debe hacerse una intervención estatal. A pesar de que entre 1996 y 1998 se habían realizado programas de fumigación aérea, los cultivos de coca aumentaron en casi un 50 % (Rojas, 2015,p.54).

Como bien lo establece Rochlin (2007), los objetivos del Plan respondían a la voluntad política de los Estados Unidos: 1) lucha contra las insurgencias de carácter comunista, 2) la guerra contra el narcotráfico y 3) la búsqueda de seguridad para las inversiones norteamericanas en el país; sobre todo durante la primera fase. En diferentes oportunidades la entonces embajadora de EE.UU. en Colombia, Anne Patterson, señaló: “la punta de lanza del Plan Colombia son las fumigaciones de cultivos ilícitos” (El Espectador, noviembre 4 de 2001).

Debido a las presiones del gobierno norteamericano arriba anotadas y en menor medida de los organismos multilaterales, el Estado colombiano comenzó un proceso de erradicación de las hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito, principalmente los del arbusto de coca. Este proceso de erradicación se efectuó mediante acciones represivas: fumigación generalizada con glifosato, realizada desde avionetas, sin importar las consecuencias para los cultivos de “pancoger”, animales de crianza y engorde o las familias campesinas y su supervivencia. Se fumigó donde había “cultivos fraccionados o mezclados” alternados con ilícitos (Torres, 2006, p. 23).

Finalmente, en el marco del programa se adelantó una estrategia de erradicación voluntaria, la cual arrojó resultados reducidos frente a las dimensiones del problema (37.000 familias de un total de 200.000 que vivían del cultivo de coca). El plan, incluidos el desarrollo alternativo y otros componentes, se convirtió en sinónimo de fumigaciones (Zorro, 2011, p. 101). En agosto de 2001 la Contraloría reportó que el 15 % del Plan Colombia se financió con recursos internos, un 58 %

correspondía al endeudamiento de la Nación; la ayuda de los Estados Unidos representaba el 41,9 %, de la cual un 75 % se destinó directamente a la lucha contra el narcotráfico. Esta ayuda de Estados Unidos fue ejecutada directamente por las agencias norteamericanas (CGN, 2001, Plan Colombia, p. 15).

Una crítica generalizada por parte de las comunidades receptoras de estos programas apunta a “cuestionar los escasos o casi ausentes mecanismos de participación ciudadana para el control y la vigilancia de los recursos”, pero sobre todo a la debilidad en el proceso de identificación y formulación de los proyectos y la decisión de no empoderar a las comunidades por no tenerlas en cuenta en la formulación de estos. Es así como la Contraloría reportó que

sólo el 16,4% el total de inversiones programadas corresponde realmente a proyectos productivos, seleccionados por convocatoria y en lo desembolsado apenas significa el 14,9%, mientras que las mayores inversiones se hacen con otras entidades, las cuales a su vez realizan convenios o contratos a terceros, de manera que el dinero no llegó directamente a las comunidades afectadas (CGR, Plan Colombia, 2002, p. 57).

2.3. Los mecanismos de la política antidrogas: (in)seguridad democrática

El ciclo de gobierno correspondiente a Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se desarrolla en dos períodos. En el primer cuatrienio tuvo lugar la redefinición del desarrollo alternativo que mantiene el PLANTE por un año. Posteriormente este es reemplazado por el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), consignado en el documento CONPES 3218. Aunque con las mismas siglas del PDA de Gaviria, el programa de Uribe difiere al determinar lineamientos de política sobre el programa de desarrollo alternativo, el cual busca la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, sustrayéndola así del circuito ilegal. Para este propósito se establecieron tres componentes: a) los proyectos productivos y de generación de ingresos (PP); b) las Familias Guardabosques (FGB); y c) el fortalecimiento institucional, desarrollo social y monitoreo (CONPES, 2010, p. 21).

El PDA, “Hacia un estado comunitario”, fue un componente esencial para la consolidación del objetivo de la Política de Seguridad Democrática del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Este

componente será también fundamental en la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en las zonas de conflicto (Vargas, 2010, p. 43). Según este gobierno, la seguridad democrática era lo que se requería para garantizar la protección de los ciudadanos, acabar con el terrorismo y con quien se consideraba su aliado: el narcotráfico (Presidencia y Ministerio de Defensa, 2003).

En los dos ciclos referenciados el desarrollo alternativo estuvo complementando las estrategias de erradicación manual forzosa de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) y los grupos de aspersión aérea con glifosato acompañados de la fuerza pública. Según el documento CONPES, se incorporó el enfoque de desarrollo alternativo con miras a reestructurar la dinámica social rural, haciendo especial énfasis en la tenencia de la tierra y en la inversión productiva. La erradicación voluntaria y el control de estupefacientes se trabajaron con esquemas de subsidios, proyectos forestales de cuidado ambiental y una reducción en las condiciones de vulnerabilidad de las personas que habitan el sector rural en conflicto.

En aquel momento, el programa se centró en la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, a través de los Proyectos Productivos y las Familias Guardabosques. Con esta estrategia se buscó obtener un mayor impacto en la disminución del área sembrada que por la eliminación de las plantas de coca (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 12).

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, se circunscribe al documento de política pública en el capítulo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” con el fin de consolidar los siguientes objetivos: a) una Política de Defensa y Seguridad Democrática, componente fundamental de la estrategia hacia la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Esta política consistía en la inclusión de la erradicación voluntaria y forzosa, y de la sustitución de cultivos ilícitos dentro de estrategias amplias que se enmarcaban en la línea de combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado. b) La reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, concretamente en la estrategia Campo en Acción, que establecía el mejoramiento de la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos y la oferta de alternativas que permitían desestimular la expansión de los cultivos ilícitos. Por último, c) una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo

sostenible, específicamente, al interior de la línea “Promoción de Procesos Productivos Competitivos y Sostenibles” (CONPES 3218, 2010, p. 21).

El programa de proyectos productivos tuvo como finalidad el establecimiento de una economía regional y local que contara con fuentes lícitas de empleo e ingresos, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades. Para esto se dispuso implementar cultivos de “pancoger” acordes con las condiciones agroecológicas de cada región, pequeñas explotaciones pecuarias y cultivos transitorios. Además de los PP, se plantearon proyectos productivos de mediano y largo plazo vinculados al cacao, el caucho, la palma aceitera, los forestales productivos, el café, entre otros (CONPES 3218 de 2003).

En el tercer informe de la Contraloría General de la República sobre el PC se afirmaron tres cosas de manera enfática: a) los programas de recuperación económica, fortalecimiento institucional y desarrollo social no son significativos, sus metas son muy modestas frente a las necesidades y no alcanzan a resolver, en el caso del desempleo, ni el 10 % de lo requerido. También b) se insiste en la redefinición de los criterios en materia de asignación de recursos por regiones y esquemas de cofinanciación para garantizar la equidad, por cuanto los dineros se asignan por proyectos presentados y aprobados y no por departamentos. Igualmente se exigen determinadas cuotas de cofinanciación o participación en los proyectos de las comunidades u organizaciones estatales, sin considerar la escasa capacidad económica de aquellas que están en los territorios con mayor presencia de cultivos de uso ilícito y conflicto armado. Es así como los recursos del Plan Colombia se concentraron en regiones diferentes al Caquetá, Putumayo, Guaviare y Norte de Santander, departamentos priorizados para los cultivos alternativos, la acción social y la inversión económica en los PP; estos eran también los departamentos con más proyectos radicados. Finalmente, c) los programas implementados no variaron mucho de los que se venían desarrollando con el presupuesto nacional, pero se anota que “el nuevo esquema tiene un costo adicional, por la contratación de entidades ejecutoras y proveedoras de los servicios y bienes que se ofrecen en cada programa, los que se habrían ahorrado de continuar con los programas que se venían adelantando” (CGN, Informe PC, pp. 5-43).

Así mismo, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social fueron concebidos como elementos complementarios del PDA para los que se planteó como estrategia “el incremento en inversión social en las regiones y poblaciones más afectadas por la violencia y el narcotráfico”.

Para eso se ejecutaron programas de desarrollo alternativo como Campo en Acción, Seguridad Alimentaria, Infraestructura Social y Gestión Comunitaria, etc. Además, se promovieron los programas de Atención Humanitaria, Reforma a la Justicia y Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. La Contraloría agregó:

Con respecto al programa Campo en Acción, la Dirección Nacional de Planeación presenta como un logro a 2003 el haber financiado 36 proyectos agroindustriales en cultivos permanentes y transitorios tales como café, algodón, palma africana, cacao y caña de azúcar entre otros, que beneficiaron a 110,809 familias de pequeños productores y establecieron 157.026 has. de cultivos lícitos en 20 departamentos.

Pero después de evaluar el programa la Contraloría señaló que:

Es inquietante observar que los proyectos productivos no tienen como destino claro las regiones productoras de cultivos ilícitos, sino que se dirigen básicamente a aumentar áreas de siembra de cultivos de tardío rendimiento en zonas donde ya existen por ejemplo el cultivo de palma de aceite en el Cesar y Tumaco (CGN, Informe PC, pp. 22-24).

Esto explica la cobertura, dice la entidad, de 20 departamentos como Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Caldas y Risaralda entre otros. Desde el enfoque de la lucha antidrogas, la inversión económica en los departamentos que más lo necesitan no se priorizó, puesto que allí se concentraron las fumigaciones y por consiguiente se necesitaban otras alternativas económicas. En 2006, la Contraloría General de la República concluyó que el diseño del programa Campo en Acción,

no es el más conveniente para enfrentar los problemas relacionados con la agricultura campesina, sobre todo en zonas de conflicto. Más parecería que se trata de programas orientados al fortalecimiento de organizaciones empresariales, muy diferente en su estructura a las “empresas campesinas (CGN, Informe PC, p. 4).

Además, agregó que estos programas no fueron diseñados en la lógica del desarrollo rural en tanto su horizonte fue la política de lucha antinarcóticos y de defensa nacional. Por eso las familias

beneficiarias fueron instrumentalizadas con el fin de lograr la reducción de las áreas de cultivos de uso ilícito y debilitar las fuentes de financiamiento de los grupos armados ilegales.

Por otra parte, el programa de Familias Guardabosques buscaba vincular a las familias campesinas en la realización de actividades de conservación y recuperación de ecosistemas, apuntando a contrarrestar el daño ambiental generado por la presencia de los cultivos ilícitos mediante la canalización de un apoyo monetario para las comunidades que conformaran los núcleos de intervención. De la misma forma, este programa se enfocaba en la unidad familiar y en las relaciones sociales presentes entre la comunidad y el territorio, recalcando el papel de la comunidad como líder del proceso y como responsable de organizar y cohesionar las familias beneficiarias (CONPES 3218 de 2003).

Es importante resaltar que, aunque los programas mencionados implicaron esfuerzos institucionales importantes, en la práctica, la relación de la institucionalidad con las comunidades se vio obstaculizada por la falta de confianza y el rechazo de los cultivadores como interlocutores válidos, desconociendo así las iniciativas que pudieron surgir desde las comunidades como las principales conocedoras del territorio. A esto se sumó que los programas se pensaron desde Bogotá y sin ningún tipo de concertación real con las comunidades, pues la formulación de los proyectos fue de arriba hacia abajo y la participación de la comunidad no fue lo suficientemente desarrollada (Zorro, 2011).

Los resultados obtenidos son mínimos frente a la cantidad de hectáreas fumigadas y los recursos invertidos. Según el sistema de vigilancia y monitoreo de los cultivos ilícitos en Colombia, entre los años 2000 y 2006 se fumigaron cerca de 690.000 hectáreas, con resultados netos de 19.289 hectáreas erradicadas. A pesar de las fumigaciones y los planes de erradicación voluntaria, en Colombia se registraron los mismos niveles de superficie con siembra de coca estimada en los años 2000 y 2002 (Ruiz, 2009, p. 19).

Si, como afirma la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), el costo de las operaciones aéreas ascendió a 1.200 millones de dólares, podemos concluir que por cada hectárea efectivamente destruida se despilfarraron 62.212 dólares, una cifra 95 % superior al subsidio anual de 3.180 dólares entregado a las 12.000 familias que participan en el Programa de Familias Guardabosques en Colombia (Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 1).

Así, bajo la lógica de la Seguridad Democrática, se subrayó la necesidad de fortalecer el imperio de la ley en todo el país y de consolidar el control del Estado en todo el territorio nacional. Para lograrlo se intensificó la persecución de los carteles de la droga, la guerrilla, los paramilitares y demás organizaciones criminales (Pérez, 2014).

Este artículo no se plantea como objetivo de reflexión el conflicto armado y la guerra contra las drogas. Lo cierto es que la política pública antidrogas y los mecanismos de desarrollo alternativo y participación ciudadana se recogen en la política de la Seguridad Democrática que propone desde el PDA el fortalecimiento institucional, desarrollando entre otros programas la atención humanitaria y la protección de DH y DIH. En tal sentido, se recoge el informe “Situación de Derechos Humanos, Colombia 2002–2006” donde se revela que un total de 20.102 personas fueron asesinadas o desaparecidas entre los años 2002 y 2006. Entre estas personas 11.292 estaban al margen de la confrontación armada. A la guerrilla se le sindicó el 24,8 % del total de las víctimas al margen del conflicto: 1.591 personas. El asunto más preocupante de este reporte es que a los agentes del Estado, fuerza pública y ejército, se les sindicó de ser los directos responsables en la muerte de por lo menos 908 personas al margen del conflicto.

Entonces, se hace evidente que la concepción militarista del Plan Colombia, ya prioritaria en el período que la origina, se tornó dominante al ser promovida con mayor ahínco en los dos ciclos del gobierno Uribe. Queda claro que la acción contrainsurgente era el objetivo principal del gobierno y los fines de justicia social eran secundarios para resolver un problema complejo que requería acción integral. De la acción del Estado con mano dura queda un número alto de demandas por acción popular y la participación ciudadana en general con saldo negativo: campesinos, colonos, indios, afros, mujeres, niños, desplazados, injusticiados y/ o desaparecidos. Las cifras hablan por sí mismas.

La gran paradoja es que mientras el objetivo fundamental de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas es salvaguardar la salud, el bienestar de la humanidad y garantizar pleno disfrute de los derechos humanos, en los dos ciclos del gobierno Uribe se atentó contra la vida, la salud, el medio ambiente, el bienestar y los derechos humanos de las comunidades campesinas cocaleras.

2.4. El punto de inflexión de la política antidrogas

En el primer cuatrienio de la administración del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) se dio continuidad al propósito del anterior gobierno de fortalecer la legitimidad y presencia de las instituciones democráticas en las regiones con existencia de cultivos ilícitos y la presencia de actores armados. También se continuaron los Programas de Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PP). Como objetivo central el gobierno Santos se planteó afianzar los procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, buscando reducir las siembras ilegales y de convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita y por consiguiente conformar zonas libres de cultivos ilícitos.

Entendiendo que la profundización en estos procesos requiere de la mayor coordinación posible entre las entidades públicas del orden nacional y local, así como de los cooperantes internacionales, surgió en el año 2011 la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT); para su ejecución se creó la Unidad Administrativa Especial para la consolidación Territorial (UACT), adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Unidad Administrativa para la consolidación Territorial, 2012, p. 3).

La PNCT nació con el propósito de otorgar una respuesta integral a las necesidades de los territorios. Para esto se planteó la necesidad de implementar programas contra los cultivos ilícitos con impactos a corto plazo, sentar las bases de los procesos de desarrollo local a mediano y largo plazo, atender las condiciones particulares de cada territorio con un enfoque diferencial, incluir los procesos de erradicación y pos erradicación, y atender las necesidades de la población neutralizando la persistencia de los cultivos (DPCI, 2012).

En suma, de los documentos CONPES, Programa de Desarrollo Alternativo, Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial se destacan dos aspectos: además de las negativas consecuencias sociales que la ausencia de una política agraria robusta genera, como es la de un campo empobrecido, desde la dimensión ambiental el principal fenómeno fue la presión que se ejercía sobre los ecosistemas en las zonas andina y amazónica por la expansión del área de siembra de los cultivos de uso ilícito y la deforestación y sus causas. También, desde la dimensión cultural y socioeconómica, se aprecia una dinámica mucho más compleja relacionada con los cambios de las actividades productivas tradicionales

como las agropecuarias, artesanales y pesqueras, por la producción de los cultivos de uso ilícito de coca, marihuana y amapola, los cuales a su vez se convirtieron en fuente de financiación de los grupos al margen de la ley (CONPES 2734 y 3669, 2012).

Así, la llegada de estos grupos o actores a las regiones con comunidades vulnerables y con escasa presencia estatal posibilita el establecimiento de la economía de guerra y la subsecuente cascada de fenómenos que desencadena: la distorsión del mercado laboral, la violencia, los desplazamientos, la inestabilidad, la desfiguración de valores éticos y culturales, y la descomposición social.

A este respecto, en el año 2012, la administración de Juan Manuel Santos comenzó los diálogos de paz en La Habana, adelantados por representantes autorizados del Gobierno nacional y delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El eje fundamental de los diálogos era la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Conviene recordar que la pretensión de Juan Manuel Santos de encaminar su gestión hacia la consecución de la paz en Colombia fue transversal en sus dos gobiernos (2010-2014 y 2014-2018).

En ese contexto, en el año 2015 el Gobierno de Juan Manuel Santos, orientado por los resultados improductivos del Plan Colombia, les propuso a algunos expertos evaluar sin prejuicios los esfuerzos contra el narcotráfico. La conclusión fue que “hay que cambiar la estrategia, pues la aplicada por casi medio siglo no ha funcionado”. De otra parte, teniendo en consideración el poder de financiamiento de la guerra por los actores armados, en particular las FARC-EP, con ayuda del narcotráfico, Santos, promovió un cambio en la estrategia política tradicional contra las drogas e incluyó en la agenda de negociación del Acuerdo de Paz el tema de las drogas ilícitas para una solución definitiva (Santos, 2018, p. 448).

En orden cronológico, el Estado colombiano firma el Acuerdo Final de Paz el 24 de noviembre de 2016. En el punto cuatro del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” se lee:

(...) el Gobierno se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS, con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las

poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos (A.F, 2017, pp. 102-115).

Se redefine así el problema de las drogas ilícitas al considerar que su cultivo, producción y comercialización han alimentado y financiado el conflicto armado interno, y que este fenómeno ha generado afectaciones a las comunidades pertenecientes a las zonas donde las instituciones han estado ausentes y las condiciones de pobreza y marginalidad persisten. Este pensamiento concuerda con el informe de la Comisión Global de Drogas y Democracia del año 2009. En este informe se instó a focalizar la acción represiva de los Estados en el crimen organizado y no en los campesinos cultivadores de coca (Thoumi, 2000).

En tal sentido, se replanteó la estrategia al proponer que era necesario diseñar una nueva visión que atendiera las causas y consecuencias del problema de las drogas ilícitas, partiendo de estrategias y alternativas que condujeran al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades involucradas que habitan los territorios afectados por los cultivos ilícitos.

El acuerdo planteó la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), cuyo objetivo era “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias que derivan su subsistencia de estos cultivos” (Decreto Ley No. 896 de 2017).

En el Acuerdo también se reconoció la importancia de implementar planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, como una estrategia para solucionar el problema de las drogas ilícitas y como parte de la transformación estructural del campo que se establece en el primer punto referente a la Reforma Rural Integral. Esta última planteó la necesidad de generar condiciones de bienestar para las comunidades campesinas en situación de pobreza. En esa medida, el PNIS es un componente que se centra en las comunidades campesinas inmersas en la pobreza rural y que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, según prevé el punto cuatro del Acuerdo Final,

con el fin de alcanzar una transformación estructural del territorio y de esta forma la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, el proceso de planeación participativa de las comunidades, gobierno nacional y autoridades locales debe tener como resultado la formulación e implementación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)., (Decreto Ley No. 896 de 2017).

Los PISDA fueron formulados para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito con el fin de contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural, transformaciones que surgían de la implementación de la Reforma Rural Integral.

En relación con lo dicho, puede observarse en la historia reciente que son varios los programas implementados, todos con resultados disimiles, pero fundamentales, para analizar el proceso y las estrategias implementadas en la lucha contra las drogas. En síntesis, los PISDA surgen con la pretensión de ser la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y como un instrumento integral para aportar a la solución de los problemas estructurales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos (Junguito, Perfetti & Barrera, 2017, pp. 55-57).

En términos de resultados, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) señaló en 2017 que las comunidades afectadas por los atributos de ese sistema de producción, entre 2012 y 2016, continuaban siendo las mismas. Así se confirmaba la tendencia de sembrar más cultivos de coca en un territorio menor y con variedades de plantas de coca más productivas. Los nuevos estímulos que promovían el aumento del territorio sembrado hicieron evidente esta situación; estímulos como la reducción en el riesgo asociado con la actividad ilícita por la suspensión de la aspersión aérea, la posibilidad de evitar la erradicación forzosa mediante bloqueos a la fuerza pública o la introducción de términos como el de “cultivos de uso ilícito” en lugar de “cultivos ilícitos”; algunas comunidades interpretaron esto como una “autorización” para sembrar coca dado que lo ilegal era el uso y no el cultivo. Otro estímulo se basa en las expectativas de recibir beneficios como contraprestación por la sustitución de los cultivos de coca, en particular los asociados con el punto cuatro del Acuerdo Final (UNODC, 2017).

El informe de la ONU también establece que el incremento significativo de cultivos ilícitos cuestiona la implementación efectiva de dichos puntos. Al respecto, Garzón y Llorente (2018)

señalan que el incremento de cultivos ilícitos se debe, en primer lugar, a la redistribución de los territorios donde actuaban las FARC-EP sin mediar presencia del Estado, en segundo lugar, a los bajos niveles de erradicación manual y sustitución de cultivos en zonas esenciales que concentran la mayor parte de los cultivos ilícitos del país y que han generado un aumento drástico en las cifras de hectáreas cultivadas.

De los resultados en la aplicación del desarrollo alternativo y de los nuevos estímulos presentes en el negocio de la siembra de cultivos de uso ilícito, el informe en mención destaca que, sin desconocer el debate que genera el incremento de las hectáreas sembradas con cultivos ilícitos, el Gobierno nacional ha reconocido la necesidad de trabajar de manera más estratégica sobre toda la cadena del narcotráfico y, por ello, se anticipó en el año 2016 a la aplicación de la metodología y los objetivos contenidos en el punto cuatro del Acuerdo Final.

En tal sentido, y en relación con la oferta, la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, se observó que el fenómeno de mayor relevancia lo representa el marco institucional, que es insuficiente para garantizar los procesos de desarrollo sostenible con una efectiva presencia del Estado y su consecuente oferta. Esto trae consigo la pérdida de confianza en las instituciones oficiales, la duplicidad de esfuerzos y las intervenciones inoportunas, coyunturales e inconsistentes (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 16). En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo afirmó que:

La presidencia de Juan Manuel Santos orientó los esfuerzos institucionales frente a los cultivos de uso ilícito a partir de las lecciones aprendidas de los anteriores gobiernos, *destacando la importancia de la integralidad, la incursión en el desarrollo rural y la sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo*. Adicionalmente, se rescató el enfoque territorial y diferencial del problema de los ilícitos y se asumió que únicamente con el fortalecimiento del sector agropecuario no se resuelve el problema, por lo que debe existir una articulación entre estos procesos y otros factores que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades cocaleras y en la transformación del territorio. Por lo tanto, la estrategia de este gobierno se propuso poner en marcha alternativas productivas sumadas al acceso a bienes y servicios, con el fin de mejorar la calidad de vida de los cultivadores, partiendo de la *integralidad* como el pilar básico que contribuye a

que la comunidad no se vea obligada a retornar a las actividades relacionadas con las economías ilegales en los territorios (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 21)

Conclusiones

En este trabajo se reflexionó sobre la política pública antidrogas examinando en los mecanismos de desarrollo alternativo y participación ciudadana implementados durante seis períodos de gobierno desde 1991.

Lo más relevante del examen general de los hechos fácticos sobre desarrollo alternativo y participación ciudadana ha sido la observación de estos en un mismo plano diferenciándolos por ciclos de Gobierno. Con ello se obtiene contexto general del problema y se alcanza la revisión parcial de la acción del Estado en cada período de Gobierno. La aproximación al contexto general revela la compleja dimensión del problema. La revisión de la política pública antidrogas por ciclos, permite examinar lo definido a nivel global sobre el problema en comparación con la interpretación y toma de decisión a nivel de Gobierno. En específico, lo formulado y ejecutado mediante estrategias de desarrollo alternativo y participación ciudadana pone en contraste: la definición del problema, por qué se tomaron unas decisiones no otras, cómo se prescribieron e implementaron las estrategias y cómo fue evaluado cada proceso. Lo anotado, da cuenta de cómo se logró el enunciado propuesto: reflexiones en términos generales partiendo del examen relativo de las estrategias de desarrollo alternativo y participación ciudadana componentes de la política pública antidrogas.

Lo que más ayudó a la descripción de elementos de reflexión como enunciado propuesto ha sido la profusa información institucional, de organismos multilaterales, la revisión y análisis de documentos académicos publicados por revistas indexadas para lo cual se consideró como periodicidad las dos últimas décadas (2000-2019) que en sus contenidos ahondaran el tema de cultivos ilícitos, sus causas, consecuencias, principales actores, los diferentes tipos de erradicación implementados, el desarrollo alternativo la participación ciudadana componentes de

la política antidrogas efectuadas desde el siglo pasado observando siempre como resultado la acción del Estado.

Lo más difícil del análisis general propuesto ha sido la exigua participación ciudadana no obstante las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho. Aún así, advertían voces autorizadas del Congreso de la República sobre el manejo desarticulado y disperso indicando que el proceso de reconocimiento de los derechos de participación ciudadana no ha estado exento de obstáculos por la falta de voluntad política, la no expedición oportuna de la normatividad reglamentaria y provisión de recursos para la efectiva aplicación. Por todo ello se ha postergado el empoderamiento de los derechos participativos. En consecuencia, los espacios o instancias de participación creadas, en vez de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano, lo desestimula y ha generado los problemas anotados en el aparte correspondiente.

No obstante, se logra mostrar que la acción del Estado en cuanto gestión de la política pública antidrogas aplicada es ineficaz para el control del fenómeno se hace ineficiente no logrando concertar voluntades para la construcción de consensos. En contrario los gobiernos caen presa de presiones, se incumple acuerdos, se actúa con doble moral cuando se negocian acciones de sustitución y se arremete dando prioridad en uso de fuerza contra las comunidades. No se logra mostrado está por esta vía resultados que puedan contar con aceptación de comunidades cultivadoras de plantas de coca para abandonar la condición ilícita para iniciar procesos de condición lícita que garantice no solo los mínimos vitales sino condiciones de bienestar y desarrollo.

El concepto de Zicardi, de involucrar a la población en diseño, planeación, implementación, y seguimiento de proyectos y programas diferenciales se recogen en los principios y objetivos definidos en el punto cuatro del (AF), que salen del límite del presente trabajo. En contrario se logra mostrar que en estos términos en los ciclos descritos no se logra compromisos entre comunidades cocaleras y el Estado y lo preexistente se incumple priorizando acciones de fuerza.

En el gobierno del presidente Gaviria, con el problema aún en estado incipiente, las acciones del Estado dan cuenta de la poca capacidad institucional con presencia efectiva y poca voluntad hacia la autoridad encargada de hacer cumplir principios y derechos fundamentales. Cuando éstas señalan falencias de acción preventiva, los funcionarios se notifican de lo ordenado, pero no se gestiona el cumplimiento exigido. Ejemplo de ello, el mandato para adelantar acciones de forma

complementaria a la ejecución de las estrategias de destrucción y erradicación de los cultivos ilícitos, cuidando del medio ambiente, los valores socioculturales, las necesidades básicas insatisfechas y las economías de las regiones productoras. Orden que no se acató. En contrario, la acción del Gobierno de entonces, apostó de entrada por la acción represiva mediante la fumigación con agentes químicos sin prever impacto, destruyendo cultivos de “pancoger” y en mismo sentido la confianza del campesino aún principiante y presa útil al desarrollo de conflicto de intereses con agentes armados. El proceso del ciclo revisado deja una valiosa reflexión sobre probabilidad de fracaso para regular problemas en zonas de conflicto por vicios y vacíos del orden institucional.

Del período de gobierno del presidente Samper, se destaca el ejercicio de integralidad en cumplimiento de la política pública como acción del Estado. Los errores institucionales alejaron las soluciones. Partir de un diagnóstico elaborado sin rigurosidad ni diferenciaciones territoriales, no tener en cuenta un censo previo para determinar cuántas familias estaban inmersas en el cultivo, etc. Por ello, programas puntuales parten de cifras especulativas en un intento por cuantificar la dimensión social del problema, desconociendo el número real de cultivadores involucrados en las dinámicas de los cultivos ilícitos. Además, se nota una gran equivocación hacer prevalecer la mirada centralista del problema y tomar decisiones operativas desde la perspectiva de asesores con un conocimiento limitado del territorio y sin determinar componentes diferenciales de la población objeto.

La sostenibilidad de la política fue promovida en términos de no cumplimiento de los acuerdos efectuados con los campesinos cocaleros pertenecientes a comunidades organizadas. La acción de Gobierno minó la confianza del campesino cocalero rompiendo puentes esenciales para el diálogo en términos de: negociación, mediación y conciliación de un conflicto. En contrario, la comunidad campesina se organizó e intensificó su resistencia frente a las acciones represivas como los ejercicios de fumigaciones aéreas y el incumplimiento de lo acordado en total contrasentido de los mandatos de la política pública; formulada como forma de resolver un problema complejo.

Las causas que orientaron la estrategia del Plan Colombia y la acción del Estado colombiano suscitó la reflexión como soberanía de oficio. Originada en los compromisos adquiridos en virtud a disposiciones estructuradas en tres convenciones vigentes, y la cooperación impulsada desde Washington. Se trató de decisiones de Estado aisladas pero gobernadas a través de su soberanía. En tal sentido es clara la postura del Estado colombiano como subordinado receptor de la política global sobre drogas. En contra sentido al Estado colombiano, toda la experiencia vivida durante

varias décadas le otorga la autoridad moral para pensarse, dar el giro y actuar como emisor de la política pública sobre drogas; además de poseer experiencia propia para liderar lo que a veces desde 1989 se pide: reformar las convenciones que regulan el tema a nivel global. Son más de tres décadas y el problema de las drogas y los cultivos de uso ilícito en Colombia reciben el mismo tratamiento y mantienen la formulación del prohibicionismo con el resultado ineficaz arriba graficado.

Del examen a los componentes de política antidrogas del período anotado como (in)seguridad democrática por los altos costos en vidas humanas lapidadas; se plantea si la solución a un problema complejo, integral y continuo como el abordado puede ser a cualquier precio. Más aún cuando el organismo fiscalizador del orden global dice que el núcleo de los proyectos de desarrollo alternativo es la sustitución del ingreso ilegal por uno legal para las familias rurales cultivadoras del arbusto. Para alcanzar dicho objetivo se considera primordial establecer condiciones de paz y legalidad, fortalecer organizaciones de productores, mejorar la calidad de vida de los agricultores, aplicar modelos de desarrollo sostenible y establecer una estrategia de género que favorezca a la mujer en medio de la lucha contra las drogas.

Los yerros mostrados provienen de las acciones de mano dura formuladas y sostenidas en cinco ciclos de Gobierno. La otra probabilidad se abre con la ventana de cooperación, la acción de mano blanda; aplicando conceptos globales del desarrollo alternativo, alimentándose de las experiencias propias y diferenciadas dicen voces especializadas. Lo dicho concita al Estado colombiano promover la participación democrática directa de las comunidades y familias productoras del arbusto de coca, quienes mejor conocen el fenómeno de las drogas, han padecido la presencia ineficaz del Estado por décadas, conocen y se han pronunciado sobre problemáticas propias; mediante los mecanismos de participación ciudadana ya reglamentados y con vacíos anotados. La acción del Estado tiene como deuda garantizar el derecho, promover las acciones participativas, impulsar los acuerdos garantizando el cumplimiento a lo pactado con eficacia institucional, retornando la confianza a la sociedad civil sometida que se ha inclinado por los acuerdos como sujetos de derecho.

Referencias

- Almond, G. A., y Powell, G. B. (1978). *Comparative Politics. System, Process and Policy*. Little Brown, Boston.
- Arrieta, C. (1990). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Tercer Mundo Editores.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Nuevos Escenarios de Conflicto Armado y Violencia: Panorama posacuerdos con AUC*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/>
- Cepeda, C y Tickner, A (2011). “Las Drogas Ilícitas en la Relación Colombia-Estados Unidos: Balance y Perspectivas”. En A. Gaviria y D. Mejía, ed., *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (1ra ed., pp. 205- 210) Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Cepeda, C. (2018). “América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio en la Administración Trump”. En E. Pastrana. *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (1ra ed., pp. 133-153). Editorial Javeriana, Bogotá.
- CONPES 2734 (octubre 12 de 1994). *Programa de Desarrollo Alternativo*. Recuperado de: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/DR
- CONPES 2799 (agosto 23 de 1995). *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II: PLANTE*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>
- CONPES 3218 (marzo 3 de 2003). *Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.p>
- Cogollos Amaya, S., & Ramírez León, J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. (Spanish). *Universitas Humanistica*, (63), 109-131.

Decreto Ley No. 896 de 2017. Recuperado de:
<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma>

Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Recuperado de:
<https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

Dye, T. (1976). *Policy Analysis*. The University of Alabama Press, Alabama.

El Tiempo (15 de agosto 1996). “75.000 Campesinos se toman a Caquetá”. Recuperado de:
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-470365>

Estrada, J. (2002). “Plan Colombia: debates, tendencias recientes, perspectivas”. En J. Estrada. *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales* (pp. 31-51). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Foro Nacional por Colombia (2018). “¿Una transición regresiva?”. Revista Foro. Recuperado de:
https://docs.wixstatic.com/ugd/ef61f6_9bc182d3ca5542c399666740beaaa761.pdf

Francisco E. Thoumi (1997). *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta, Bogotá.

Francisco E. Thoumi (2015). *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Pp. 243-324. Academia Colombiana de Ciencias Económicas Bogotá.

Franco, D. (2008). Historia de las ideas en “vuelo”: el caso del prohibicionismo y el desarrollo alternativo en la política colombiana de erradicación de cultivos ilícitos. Universidad de los Andes, Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz (2011). “Plan de Consolidación Integral de la Macarena”. Recuperado de: ideaspaz.org/media/website/macarenaweb.pdf

Fundación Ideas para la Paz (2018). “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes”. Recuperado de:
http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_final.pdf

Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas. (2019). Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wpcontent/uploads/2017/10/GCDP_WaronDru gs_ES.pdf

Gutiérrez, M. “Materiales de Paz y Derechos Humanos, 17, Balance del Plan Colombia-primer fase”. En *Plan Colombia II Guerra y Derechos Humanos*, pp. 17-20: (2009). Malokacolombia.

Hecló, H. (1972). “Policy Analysis”. En *British Journal of Political Science*.

Iglesias, J (2003). *Los Efectos de las Fumigaciones sobre el Desarrollo Alternativo (1994-2002)*. Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/14036>

Jhoan Andrés Hurtado Mosquera y Lisneider Hinestroza Cuesta (2016). *La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución*. Justicia Juris, 12 (2), 59-76

Lahera P. “Un Enfoque de políticas públicas”. *Economía*, Universidad Autónoma de México, 002: (2004).

Waslet G. (enero 3 de 2020) “Las Políticas Públicas de un Estado en Acción”. *Instituto de Investigación-Acción Participativa Dr. Juan José Castelli*. Recuperado de: <https://icastelliblog.wordpress.com/2020/01/03/las-politicas-publicas-de-un-estado-enaccion/>

Ley 1787 de 2016. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1787_2016.html

Mballa, V. y González, C. “La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV (27): (2017), pp.97-121. ISSN: 0718-0241. Medellín, Universidad de Antioquia.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. Ciudad de México, México.

- Morín, E. (1977). *Introducción al pensamiento complejo*. Siege, Paris, Francia.
- Muñoz, M. (29 de agosto de 2016). “A 20 años de las marchas cocaleras”. Agencia de Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20043>
- Ochoa, O. “Plan Colombia: una lectura retrospectiva”. *Panorama*, VII (12): (2013), pp. 9-22. Recuperado de: <https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/366>
- ONUDC (2016). Documento Final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas Celebrado en 2016. Nueva York, pp.1-29. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>. Fecha de acceso: marzo 21 de 2019.
- Ortíz, C. “La evolución de la política pública de desarrollo alternativo en Colombia”. En *Seminario Internacional*. Agosto de 2000, 2. Editorial Javeriana, Bogotá.
- Pallares, F. (1988). “Las políticas públicas: el sistema político en acción”. *Revista Nueva Época*. Estudios Políticos, número 62. Octubre- diciembre 1988, p. 141.
- Pérez, G. (2014). “La Política de Seguridad Democrática, 2002-2006: efectos socioeconómicos en las áreas rurales”. Recuperado de: <https://www.economiainstitutional.com/esp/vinculos/pdf/No30/gperez.pdf>
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2003). “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Ramírez, M. (2017). “Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/08263663.2017.1379135>
- Ramírez, S. (2017). “Debate drogas: nuevas ideas y actores”. *Revista Desafíos*, pp. 329-352. Universidad Del Rosario.
- Revista Semana (mayo 23 de 2009). “La Macarena se consolida”. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-macarena-consolida/103397-3>

Rojas, D. (2015). El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. (Primera edición). Bogotá: Editorial Debate.

Roth, A. (2009). Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia

Roth, A. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. ¿De la razón científica al arte retórico?”. En *Revista de Estudios Políticos*, n.º 33: (2008).

Ruiz S. y Alberto C. “Materiales de Paz y Derechos Humanos,17, modelo y balance por acabar sobre el Plan Colombia, sus percepciones y sus sofismas”. En *Plan Colombia II: Guerra y Derechos Humanos*, pp. 29-32: (2009), Malokacolombia.

Tirado, N. (1990). “El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza”. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1888>

Tokatlian, J. “Política Antidrogas de Estados Unidos y Cultivos Ilícitos en Colombia la Funesta Rutinización de una Estrategia Desacertada”. En *Análisis Político*, pp. 42-61: (1998) Instituto De Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Tokatlian, J. “La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino”. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 8, pp. 105-127: (2011).

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2012). “Narrativa Básica: Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial”. Recuperado de: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=2218>

UNODC (2010). “Desarrollo Alternativo en el área andina: Guía técnica”. Nueva York. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrollo_alternativo.pdf

UNODC (2018). “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017”. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

- Uprimny, R. “Marco jurídico para una política sobre drogas o sustancias psicoactivas en Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia”. Commission Asesora, n° 4: (2015). Bogotá.
- Urrutia, O. (2013). “Think tank, War of Ideas, Defence, Influence, Soft power”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 2: (2013).
- Vargas M., Ricardo et al. “Fumigaciones y Política de drogas en Colombia: ¿Fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?”. En *Fumigación en Colombia, los éxitos del desierto*, (2003). Mama Coca, Bogotá.
- Vargas, A (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores, Bogotá.
- Vargas, R. (1999). *Drogas, máscaras y juegos* (pp. 99-121). Tercer Mundo, Bogotá.
- Vargas, R. (2010). *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social*. Corcas editoras, Bogotá.
- Velásquez, F. (2014). “*Dos décadas de participación ciudadana: La Ley 134 de 1994 al banquillo*”. Recuperado de: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7386-dos-d%C3%A9cadas-de-participaci%C3%B3n-ciudadana-la-ley-134-de-1994-al-banquillo.html>
- Velásquez, F. y Esperanza González, (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- Velásquez, F., González, E. (2006). *Encuentros con el futuro: cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*. Foro nacional por Colombia y Fundación Corona, Bogotá.
- Velásquez, C. Rodríguez, P. & Gonzáles R. (2008). *Participación Ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado*. Controversia no. 191 (diciembre 2008). Bogotá: IPC, FNC, CINEP, CR, ENS, 2008.
- Vélez, H. “El programa Familias Guardabosques: una mirada al discurso político del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”. *Trabajo Social* n. 18, pp. 179-191: (2016). Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Zorro, C. (2005). “Algunos Desafíos del Desarrollo Alternativo en Colombia”. *Pensamiento y Cultura*, n. 8. Bogotá

Zorro, C. (2011), “Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia (1982-2009)”. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, pp. 91-121: (2011). Universidad de los Andes, Bogotá.

Ziccardi, Alicia, (2004). Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México (2004).