

ALGUNOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA

Carlos Zorro Sánchez

Resumen: Colombia es hoy el país con mayor área y el mayor productor de hoja de coca y cocaína en el mundo. Las políticas y los modelos de intervención a través de los cuales se ha intentado que desaparezcan estas siembras han venido cambiando, pero han optado básicamente por una de dos vías: o la realización de programas de desarrollo alternativo, dirigidos a hacer económica y socialmente posible la sustitución de los cultivos en cuestión por otras actividades, o la aplicación de programas de erradicación, en especial los que hacen uso de la fumigación aérea. El presente artículo contiene algunos elementos que pueden ser útiles para un balance de las políticas y los modelos que para enfrentar los cultivos de uso ilícito han venido aplicándose en Colombia durante los últimos quince años, así como algunas consideraciones que anticipan ese balance.

Palabras clave: desarrollo alternativo, políticas públicas, modelos de intervención.

Abstract: At present, Colombia is the country with the largest coca cultivating area and also the biggest producer of coca leaves and cocaine in the world. The policies and intervention models through which efforts have been made to eradicate these plantations have been changing, but the options have basically been one of these two: either executing alternative development programs aimed at making economically and socially viable the substitution of such plantations for other activities, or applying eradication programs, especially those that use air aspersion. This paper contains some elements that may be useful in balancing the policies and models which have been applied in Colombia during the last fifteen years in order to face up to illicit plantations; it also presents some considerations that anticipate such a balance.

Key words: Alternative development, public policies, intervention models.

Sommaire: La Colombie est à ce jour le pays qui détient la plus grande superficie de culture de coca, et elle est le plus grand producteur de feuilles de coca et de cocaïne au monde. Les différentes politiques et les modèles d'intervention à travers lesquels on a essayé de faire disparaître ces semences ont évolué avec le temps, mais il a toujours basiquement été question de choisir entre une des deux voies suivantes : soit la réalisation de programmes de développement alternatif, dans le but de rendre possible sur le plan économique et social la substitution des cultures en question par d'autres activités, soit l'application de programmes d'erradication, dont plus particulièrement ceux qui font usage de la fumigation aérienne. Le présent article contient quelques éléments qui peuvent être utiles à un bilan sur les politiques et les modèles qui ont été appliqués en Colombie durant les quinze dernières années afin de parer contre les cultures d'usage illicite. Il contient également quelques considérations qui anticipent ce bilan.

Mots clés: Développement alternatif, politiques publiques, modèles d'intervention.

Recibido: 11-10-05
Aceptado: 17-11-05

Colombia es actualmente el país con mayor área sembrada de coca, así como el mayor productor de hoja de coca y cocaína en el mundo, pese a la reducción de la superficie cultivada que se ha observado en los cuatro años anteriores. Según estimativos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el área sembrada en coca en el país ascendió a alrededor de 80.000 hectáreas en 2004, frente a unas 160.000 en 2000 cuando esta superficie llegó a su máxima extensión¹. Tres países: Colombia, Perú y Bolivia poseen más del 95% del área mundial dedicada a esta siembra, y de esta proporción el área sembrada en Colombia representaba en 2004 el 56%, aproximadamente.

Los estudios realizados en busca de una explicación al auge de estos cultivos esgrimen diversas razones que inciden en su dinámica. Entre ellas mencionan las favorables condiciones naturales y agroecológicas de las zonas donde se localizan las siembras; la situación y las expectativas económicas de los campesinos cultivadores y las organizaciones de traficantes; el grado de exclusión social en que se encuentra la mayor parte de las zonas productoras; la inestabilidad política e institucional que caracteriza a estas regiones dado el control territorial ejercido por los actores armados irregulares que promueven el cultivo, y las políticas y estrategias de intervención estatal y de la comunidad internacional para enfrentar tales cultivos².

Evidentemente, la comprensión de una realidad tan compleja como ésta no es fácil ya que exige aprehender de manera simultánea la multitud de

factores que intervienen en su formación, comportamiento y mitigación. Esta complejidad se aumenta debido al carácter ilícito de las siembras en cuestión, y a la precariedad de las series históricas con datos relativos a las mismas, que sólo durante los últimos años han comenzado a ser registrados de forma homogénea y rigurosa³.

Las políticas y los modelos de intervención a través de los cuales se ha intentado erradicar las siembras de cultivos de uso ilícito, principalmente coca y amapola, en el campo colombiano, han venido transformándose a lo largo del tiempo. No obstante, ellas han optado por una de dos vías: o la realización de programas de desarrollo alternativo, dirigidos a hacer económica y socialmente posible la sustitución de los cultivos de uso ilícito por otras actividades, o la aplicación de programas de erradicación, voluntaria o forzosa, dentro de los cuales tienden a prevalecer ampliamente durante los últimos años aquellos que hacen uso de la fumigación aérea.

Debe anotarse, sin embargo, que estos dos tipos de política no se han tratado de manera excluyente y que, en consecuencia, generalmente coexisten aunque manteniendo entre ellas tensiones que pueden llegar a ser muy intensas y que, en ocasiones, dan lugar a confusiones. De hecho, es posible sostener que pese a una trayectoria de más de quince años, no se ve hoy ni un rumbo ni un camino que se deriven con claridad de las políticas precedentes, y que pongan de manifiesto una secuencia de etapas plenamente articuladas en términos conceptuales y cronológicos para el manejo del problema, y sobre las que se hayan logrado consensos amplios en los ámbitos nacional e internacional. De todas maneras, como consecuencia de las experiencias nacionales e internacionales en esta materia, han venido apareciendo ciertos puntos de coincidencia, tanto en términos de conclusiones como

1 UNODC, "Colombia, censo cultivos de coca", junio de 2005. Téngase en cuenta, sin embargo, que pese a esta disminución de área, la oferta de cocaína procedente de Colombia no parece haberse reducido significativamente en los mercados internacionales, lo que se explicaría, al menos en parte, por un incremento en la productividad de los cultivos y los procesos de transformación de la hoja de coca.

2 Tomado de Carlos Caicedo Cuervo, "Expectativas racionales y persistencia de los cultivos ilícitos de coca en Colombia 1986-2003", tesis para optar al título de Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, CIDER, Bogotá, edición policopiada, 2005.

3 Para un planteamiento y examen sistemático de estos factores, desde una aproximación cuantitativa, puede consultarse el trabajo de Carlos Caicedo que acaba de citarse.

de recomendaciones, mientras que se precisan otros frente a los que tienden a prevalecer discrepancias de fondo.

El presente artículo contiene algunos elementos que pueden ser de utilidad para llevar a cabo un balance de las políticas y los modelos de gestión del desarrollo alternativo que han venido aplicándose en Colombia durante los últimos quince años, así como algunas consideraciones que anticipan ese balance. Este contenido se organiza en cuatro secciones que se refieren respectivamente a:

- La conceptualización del desarrollo alternativo.
- Las políticas de desarrollo alternativo en Colombia.
- Los modelos de gestión.
- Elementos para un balance de las políticas de desarrollo alternativo en Colombia.

La información utilizada en el artículo se basa en dos fuentes principales: en primer lugar, la participación del autor en algunas etapas de la auditoría técnica efectuada por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), de la Universidad de los Andes, al componente del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante⁴, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y, en segundo lugar, el texto de los documentos y las ponencias presentados al seminario “La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional”, efectuado con el propósito de revisar, en el marco de la política internacional, las políticas y los modelos de desarrollo alternativo que han venido aplicándose en Colombia⁵.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO ALTERNATIVO⁶

Definir el concepto de “desarrollo alternativo” implica conocer sus antecedentes nacionales e

internacionales, tanto desde el punto de vista teórico como programático. Los primeros permiten entender la compleja evolución de una noción cuyas transformaciones facilitan las interpretaciones ambiguas y los malentendidos entre quienes utilizan el vocablo en cuestión; los segundos muestran cómo, aun si hay un común denominador entre los conceptos que más recientemente han venido aplicándose en América Latina sobre el particular, esto no implica homogeneidad de las políticas que a él se refieren.

Desde este último punto de vista, en América Latina el concepto ha venido aplicándose a uno de los componentes de la política antinarcóticos: la sustitución de cultivos ilícitos por parte de los pequeños productores campesinos. Como esta sustitución hace parte de una política más amplia de lucha contra las drogas ilícitas, la comprensión de las acciones de desarrollo alternativo que se adelantan en Colombia exige claridad sobre esa política y sobre sus componentes, estrategias e instrumentos, tanto en el contexto colombiano como en el internacional, no sólo en los países productores de drogas ilícitas, sino en los consumidores de las mismas.

LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL

Distintos enfoques del concepto de desarrollo alternativo: ¿desarrollo alternativo con respecto a qué?

La expresión “desarrollo alternativo” ha sido utilizada para hacer referencia a cuestiones muy diferentes por parte de los autores, organismos y gobiernos que a ella se han referido. En términos generales, ha sido abordada desde cuatro perspectivas principales:

- Como alternativa al modelo de desarrollo dominante: crecimiento económico frente a redistribución.

enseñanzas”, presentada por el autor en el foro sobre cultivos ilícitos organizado por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio en Barrancabermeja, en junio de 2005. En ella se toman elementos estudiados por la Auditoría del CIDER y recogidos también por el profesor Eduardo Wills en su ponencia “Evaluación de las políticas y modelos de gestión de desarrollo alternativo en Colombia”, presentada al Seminario ya mencionado auspiciado por el IICA, y cuyas memorias están actualmente en proceso de edición.

4 Programa que ha tenido distintos nombres aunque un carácter oficial y una cierta continuidad temática a partir del gobierno del presidente Samper. El presente artículo se referirá a él habitualmente como PNDA y, ocasionalmente, como “Plante”.

5 Este evento, convocado por la Consejería para la Acción Social de la Presidencia de la República, con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes (CIDER), se efectuó en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004. El autor ha sido coeditor del libro, actualmente en prensa, que recopila las intervenciones efectuadas en el referido Seminario.

6 Esta sección y la siguiente han utilizado numerosos planteamientos de la ponencia “Políticas de desarrollo alternativo en Colombia. Algunas

- Como alternativa a las modalidades tradicionales del desarrollo rural: economía de autosubsistencia y bajos niveles de productividad frente a reforma agraria; economías campesinas frente a modelo empresarial.
- Como alternativa a las modalidades de desarrollo de un determinado territorio.
- Como alternativa al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos. Para los campesinos: “una alternativa económica para personas que siembren coca”.

A continuación se amplía brevemente cada una de estas perspectivas.

a) Con respecto al modelo de desarrollo dominante

El modelo de desarrollo económico dominante a escala mundial hace énfasis en el crecimiento económico y relega a un plano secundario los aspectos relativos a la equidad en la distribución de los beneficios de este crecimiento. Frente a esta lógica han surgido “modelos alternativos” en los cuales, de una u otra manera, se incrementa el peso de la equidad frente al del crecimiento. Cabe señalar que éste es el uso predominante del término “desarrollo alternativo” a escala mundial.

b) Con respecto a las modalidades tradicionales del desarrollo rural

El desarrollo rural en los países latinoamericanos ha coexistido en muchas áreas con estructuras de tenencia de la tierra en las que prevalece la dicotomía latifundio-minifundio, con formas precapitalistas de producción, economías de autosubsistencia y bajos niveles de productividad y competitividad, debido principalmente a la utilización de tecnologías atrasadas para la producción, el transporte y la comercialización de los productos; esto puede atribuirse tanto a razones históricas que han determinado altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra rural, como a políticas macroeconómicas que tienden a relegar la agricultura frente a otros sectores, a la escasa capacitación de la fuerza de trabajo, a sistemas inadecuados de distribución de insumos y productos, y a la inexistencia o insuficiencia de infraestructuras, entre otros factores. Desde este punto de vista, un

modelo alternativo incluiría una estrategia de transformación de los procesos de desarrollo rural.

c) Con respecto a las modalidades de desarrollo de un determinado territorio

Los procesos de desarrollo regional, aunque insertos en y condicionados por las formas del modelo nacional de desarrollo, pueden tener características específicas que los diferencien en mayor o menor grado de dicho modelo. Sería posible, así, pensar en modelos regionales alternativos de desarrollo, diferentes de los que prevalecen en otras regiones o aún, dentro de ciertos límites, en el contexto nacional.

d) Con respecto al crecimiento económico basado en los cultivos ilícitos

Algunas de las zonas más apartadas de Colombia en términos de facilidades de transporte, principalmente ubicadas en regiones de frontera económica, han basado su crecimiento económico reciente en la producción, comercialización y, en algunos casos, procesamiento de coca y amapola utilizadas para la producción de cocaína y heroína, respectivamente. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, a partir de ella, programas nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, han venido utilizando el concepto de alternatividad para referirse a la sustitución de los mencionados cultivos de uso ilícito como base del desarrollo regional. En este caso, a lo que realmente se está haciendo alusión es a “alternativas productivas” cuyas características pueden variar de un país y de una región a otra. Este uso de la expresión está circunscrito a los países productores de coca y amapola.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO EN COLOMBIA

El concepto de desarrollo alternativo ha cambiado con el tiempo, al menos en los países productores de cultivos ilícitos como Colombia. El presente apartado se refiere brevemente a esta evolución y a las principales visiones nacionales e internacionales del fenómeno.

Evolución de los enfoques del desarrollo alternativo en Colombia

a) Hacia una definición de desarrollo alternativo en el contexto del Plante

Aunque la primera de las acepciones mencionadas en el literal a), “Con respecto al modelo de desarrollo dominante”, parecería en abstracto ser la más adecuada para entender el desarrollo alternativo y orientar las acciones dirigidas a impulsarlo, su aplicación implicaría un cambio en el tipo de modelo económico imperante no sólo en Colombia sino en casi todos los países capitalistas, lo que excluye a priori la posibilidad de adoptarla en un análisis de la misión y las posibilidades concretas de un programa como el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA).

Algo similar, pero en menor grado, ocurre con respecto al segundo de los referidos enfoques: aunque no está entre las funciones y capacidades del PNDA inducir de manera directa un cambio en los sistemas de producción dominantes en el campo colombiano, sí es aquel el llamado a concertar la acción institucional y social dirigida a promover estos cambios en las zonas afectadas por cultivos ilícitos.

En la práctica, las exigencias de corto plazo para erradicar los cultivos ilícitos –que progresivamente se impusieron dentro de las políticas gubernamentales– condujeron, en un período relativamente corto, a fortalecer, en la discusión y en las políticas, la cuarta y, ocasionalmente, la tercera de las aproximaciones al “desarrollo alternativo”, y a dejar de lado los enfoques que inicialmente dieron contenido al concepto. En estos términos, ya una de las primeras definiciones operativas del desarrollo alternativo en Colombia se refería a él como “una estrategia integral para reducir la oferta de cultivos ilícitos de subsistencia menores de tres hectáreas de coca y amapola en áreas de la Amazonia, la Orinoquia, parte de la zona Andina y el sur del país”⁷.

En estos términos, el propósito principal de la intervención del Estado en los procesos de desarrollo

alternativo sería la erradicación de los cultivos de uso ilícito, ya no necesariamente ligada, como durante un período relativamente largo se planteó, al mejoramiento en las condiciones de vida y productividad de las comunidades afectadas por tales cultivos. De hecho, principalmente desde la formulación del Plan Colombia⁸, la concepción se ha invertido y la erradicación se está exigiendo como condición básica para iniciar o continuar cualquier proceso de desarrollo en las referidas comunidades.

El monitoreo realizado por el CIDER adoptó como punto de partida la cuarta de las acepciones mencionadas, en su versión de transformación de la economía campesina que conducía a una sustitución de los cultivos ilícitos. Esta acepción, que era la más aceptada hacia fines de la década de los noventa, se consideraba compatible con las otras y, en particular, con la segunda, por cuanto se estimaba inconveniente que el Plante asumiera directamente la prestación de muchos de los servicios necesarios para el éxito de la sustitución. El trabajo realizado reforzó esta percepción y permite sostener hoy que, independientemente de las orientaciones coyunturales, el éxito de una política de sustitución de cultivos ilícitos depende de una estrategia de mediano y largo plazo, que involucre a la gran mayoría de las entidades del Estado y a las fuerzas sociales que operan en el campo colombiano, a fin de generar economías campesinas pujantes capaces de progresar sin esta clase de cultivos.

Pese a lo anterior, debe reconocerse que hasta el momento en la práctica no se ha logrado un consenso amplio y sólido frente a este tipo de planteamiento, en torno al cual, por el contrario, tiende a establecerse una convergencia de los puntos de vista de quienes han conocido el tema, bien sea como estudiosos o como antiguos responsables de las políticas adoptadas para su manejo.

Otras visiones del desarrollo alternativo

a) La visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha referido al desarrollo

⁷ Citada por el CIDER, Primer Informe de Avance Sistema de Monitoreo Auditoría Técnica al Programa Plante - BID, 2000.

⁸ Al cual se hará referencia en breve.

alternativo más desde el punto de vista de la identificación y provisión de alternativas viables de subsistencia a los habitantes de las zonas donde existen cultivos ilícitos que desde el ángulo de la lucha contra la droga. De acuerdo con el PNUD, "... se entiende el desarrollo alternativo como desarrollo rural integrado en regiones con presencia de cultivos ilícitos"⁹.

Por otra parte, aunque no sea oficial, conviene citar la definición del experto de las Naciones Unidas, Fernando Franco, una de las más completas, según la cual el desarrollo alternativo es un "desarrollo rural autosostenible en términos productivos, sociales y ambientales para regiones con alta incidencia de cultivos ilícitos y que hace parte integral de las políticas antidrogas y de desarrollo rural campesino del país"¹⁰.

b) La visión del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas (UNDCP)

Tal como se indicó, las primeras acciones de desarrollo alternativo impulsadas en Colombia se basaron en la filosofía del UNDCP, cuya propuesta se plasmaba en una intervención simultánea en tres aspectos: *la reconstrucción del tejido social* afectado por la economía ilícita y la distorsión de valores que ella genera; *la identificación de polos de desarrollo* acordes con las condiciones regionales, y *la construcción y el fortalecimiento de una institucionalidad* capaz de ser soporte e interlocutor de las comunidades.

Dentro de esta lógica, el desarrollo alternativo otorgaba un papel fundamental a los procesos de movilización y organización social, por lo que la estrategia sólo operaba con grupos comunitarios preexistentes o creados en el proceso de implementación del programa. Como acción de desarrollo rural integral, incluía los componentes de producción y medio ambiente, agroindustria y comercialización, organización y desarrollo social y comunitario, infraestructura y comunicaciones.

c) La visión de la política contra el narcotráfico

Según esta visión, que ha venido adquiriendo creciente importancia desde el gobierno del

presidente Samper, el desarrollo alternativo hace parte de la política de lucha contra el narcotráfico: lo esencial es la erradicación; las estrategias complementarias como el PNDA se justifican en la medida en que contribuyen a ella. En este enfoque, el desarrollo alternativo tiende a desdibujarse hasta convertirse en el nombre de un conjunto de acciones de corto plazo, que son un simple paliativo al impacto social y económico de las acciones de erradicación. El peso de esta perspectiva en las políticas nacionales se acentuó considerablemente durante los últimos años de la administración Pastrana, pero en la actual del presidente Uribe ha pasado de ser una acción complementaria a posteriori de la erradicación, a ser una acción preventiva de la misma en zonas no afectadas aún por cultivos de uso ilícito.

d) Otras visiones "integrales" del desarrollo alternativo¹¹

El desarrollo alternativo concebido como la *construcción de un nuevo sistema de vida que emane de un modelo económico también nuevo.*

Esto implica, para comenzar, suprimir el tratamiento de victimarios y delincuentes que la autodenominada "sociedad de bien" ha venido dando a quienes en realidad han sido víctimas y damnificados de su injusticia.

En segundo lugar, concentrar las acciones de interdicción en las redes de compra clandestina de las cosechas sustituyéndolas por agencias públicas que las adquieran hasta cuando el campesino pueda ser reubicado en otras actividades.

En tercer lugar, inducir una profunda reorientación de la atención pública y el gasto privado hacia la organización y el asentamiento del campesinado en núcleos empresariales, integrados verticalmente hacia adelante mediante el procesamiento y la comercialización de productos de las zonas de intervención del desarrollo alternativo.

9 PNUD, Grupo Temático sobre Desarrollo Alternativo, "Desarrollo alternativo en Colombia", edición policopiada, marzo de 2000.

10 Ibíd.

11 Esta visión fue expuesta por el primer ministro de Agricultura del presidente Uribe, Carlos Gustavo Cano, antes de acceder a ese cargo, en reportaje concedido a *El Espectador*, junio 3 de 2000.

El desarrollo alternativo como estrategia para recuperar *la lealtad del campo al Estado*¹²

Según esta visión, complementaria de la anterior, Colombia se encuentra en una encrucijada en la que está en juego no la simple erradicación de los cultivos ilícitos exigida por los países consumidores, sino la lealtad al Estado de los cientos de miles de familias campesinas que para sobrevivir dependen de esa actividad. Lealtad perdida por su desconfianza en aquél, e hipotecada a la subversión que se la ha arrebatado a la fuerza o se la ha comprado con protección. La respuesta a esta crisis de lealtad estaría dada por el desarrollo alternativo, entendido como un proceso para prevenir o reducir el cultivo de plantas que contienen sustancias narcóticas o psicotrópicas ilícitas, a través de políticas integrales y sostenidas de desarrollo que:

- i. Generen empleo alternativo, no necesariamente agrícola, partiendo de la racionalidad económica y las características socioculturales de los destinatarios.
- ii. Estén en capacidad de inducir la sustitución del actual sistema de agricultura ilícita mediante contratos de obligatorio cumplimiento con los cultivadores.
- iii. Incorporen una racionalidad económica moderna, mediante procesos rigurosos de selección de los proyectos y procesos de capacitación de los beneficiarios.
- iv. Reconozcan la etiología demográfica del fenómeno y, en consecuencia, cubran los lugares de origen de los cultivadores y ataquen las causas económicas y sociales de su expulsión.
- v. Estén acompañadas de medidas que permitan superar los efectos inhibitorios de la globalización y de las variables macroeconómicas sobre la política sectorial

e) La visión del campesinado

En las reuniones realizadas por el monitoreo con líderes campesinos de los distintos departamentos en los que se realizó el trabajo, se obtuvieron

12 Ponencia realizada también por el ex ministro Carlos Gustavo Cano, entonces director IICA/Zona Andina, agosto 18 de 2000.

visiones interesantes y por lo general complementarias acerca de lo que debe ser la política de desarrollo alternativo. En términos generales ellas coinciden con lo manifestado por líderes y campesinos del Caquetá, que bien pueden presentarse como una expresión del pensamiento que prevalece entre ellos.

En primer lugar, el desarrollo alternativo es percibido como “una alternativa económica para personas que siembren coca”. Para ser exitosa, esta alternativa debería cumplir tres condiciones¹³:

- Dar continuidad a los programas.
- Devolver el protagonismo a los protagonistas (los campesinos).
- Trabajar de manera más ágil con los recursos humanos y las ONG del territorio.

f) La visión del desarrollo alternativo en el Plan Colombia¹⁴

En su versión original, el Plan Colombia incluyó cuatro grandes componentes:

- Recuperación económica y social.
- Proceso de negociación del conflicto armado.
- Estrategia antinarcóticos.
- Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Pese a las diferencias entre estos componentes, todos ellos apuntaban en su enunciado al mismo objetivo final: prevenir las principales causas de la violencia y generar condiciones para el proceso de paz.

Aunque la concepción del Plan Colombia iba más allá de la noción de desarrollo alternativo que había prevalecido en el país hasta ese momento, por lo menos tres de sus componentes, la estrategia antinarcóticos, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social se complementaban con un conjunto de acciones que correspondían a esa noción: una forma de desarrollo diferente a los cultivos de uso ilícito y desprovista de violencia que, para ser

13 Entrevista realizada con el padre Jacinto Franzoni, párroco de Remolinos del Caguán, el 18 de agosto de 2000.

14 Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2000-2002, Vol. 1, Presidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP).

eficaz, requería sustentarse en actividades rentables. El Plan se presentó como una concepción integral del desarrollo social y económico regional, que incluía la promoción del fortalecimiento institucional y de las organizaciones sociales locales y regionales, al mismo tiempo que preveía la “puesta en marcha de procesos productivos rentables, participativos y sostenibles que brinden a la población verdaderas alternativas de ingresos frente a las actividades ilícitas y la violencia”.

Pese a este enunciado, en la realidad la discusión pública y la operacionalización del Plan han hecho énfasis en los elementos de interdicción previstos en la estrategia antinarcoóticos y, más específicamente, en la fumigación, mientras que la estrategia productiva ha tenido más un carácter preventivo para zonas no afectadas aún por cultivos de uso ilícito. Al respecto, el gobierno actual ha promovido dos instrumentos principales: familias guardabosques y proyectos derivados de la fase anterior del PNDA, especialmente de la llamada “Ventana 1”, al que se hará referencia en el apartado “Caracterización general”.

LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y SU RELACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PROPIAS DEL CONTEXTO COLOMBIANO

Las políticas de desarrollo alternativo en Colombia

Es posible distinguir dos grandes fases en estas políticas, delimitadas por la aparición del Plan Colombia, sin que esta distinción implique rupturas absolutas, ya que algunos elementos de la primera fase continúan teniendo vigencia en la actual. A continuación se presenta una breve caracterización de cada una de ellas.

a) Fase de surgimiento y consolidación

El desarrollo alternativo surge en Colombia a mediados de los años ochenta cuando el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las

Drogas (UNDCP), conjuntamente con el gobierno colombiano, ponen en marcha un proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en el sur del departamento del Cauca. Cabe señalar que hasta la década anterior Colombia no había sido cultivador de coca ni de amapola, sino escenario de su procesamiento y comercialización. Desde la óptica del UNDCP, el proyecto vinculaba dos estrategias: sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo rural integrado dirigido a hacer sostenible la sustitución, confluencia afortunada según los expertos, ya que en otras partes del mundo el fracaso del modelo de sustitución de cultivos se había atribuido a la ausencia de infraestructuras productivas y equipamientos sociales¹⁵.

Es hacia principios de los años noventa cuando se comienza hablar de desarrollo alternativo en vez de sustitución de cultivos ilícitos, con la idea de que el “desarrollo alternativo” tenía una connotación más integral y generaba menos prevenciones de parte de las comunidades.

Siguiendo el enfoque de UNDCP, el desarrollo alternativo en Colombia se concibió como una estrategia integral para disminuir la oferta de los cultivos ilícitos de subsistencia menores de tres hectáreas de coca y amapola, ubicados en áreas de la Amazonia, la Orinoquia, parte de la zona Andina y el sur del país. En aquel momento, la estrategia del desarrollo alternativo partió del supuesto de que los pequeños campesinos, colonos e indígenas dedicados a cultivos de marihuana, coca y amapola estarían dispuestos a su erradicación voluntaria si se encontrara una alternativa económica y social para utilizar la tierra y la mano de obra que les garantizara una calidad de vida aceptable, aun recibiendo menores ingresos¹⁶.

En mayo de 1992 se decidió trasladar la responsabilidad de la coordinación de los proyectos del Plan de Desarrollo Alternativo (PDA), del Ministerio de Agricultura a la Consejería Presidencial de Política Social, la cual, a su vez, señaló al Plan

15 Jaime Alfonso Murillo, “Cultivos ilícitos, desarrollo alternativo y cooperación internacional”, UNDCP, documento de trabajo, s. f.

16 Conviene adelantar que si bien no parece que esta hipótesis hubiera sido válida hacia mediados de los años noventa, sí parece bastante plausible convertirla en realidad en la actualidad, según se desprende del trabajo realizado por el equipo de la Auditoría del CIDER, del que se deduce que la actitud positiva a la que corresponde seguiría teniendo vigencia.

Nacional de Rehabilitación (PNR) como la entidad encargada de darles impulso local y regional.

El objetivo del PDA era la “ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo de la infraestructura social, física y productiva de zonas afectadas por cultivos ilícitos, y el fortalecimiento de la autonomía, la gestión y la organización comunitaria, orientados a realizar actividades multisectoriales e interdisciplinarias con entidades gubernamentales y no gubernamentales, en apoyo a procesos de desarrollo microrregional inscritos en las metas formuladas por el gobierno nacional”¹⁷.

El papel del Estado, restringido de hecho inicialmente a ser garante de las acciones de la cooperación internacional, fue aumentando de manera paulatina, hasta que en la administración del presidente Samper se dio un viraje político y administrativo, al constituirse el desarrollo alternativo en parte integral de una política de lucha decidida contra el narcotráfico, forzada en gran medida por las condiciones de la política colombiana del momento frente al contexto internacional. En esta forma, mientras la erradicación forzosa se convertía en la columna vertebral de la política contra los cultivos ilícitos y se iniciaba un proceso sistemático de fumigación aérea a tales cultivos, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), creado en 1995 bajo la orientación y supervisión directas de la Presidencia de la República, se convertía en un complemento de las campañas de erradicación forzosa, dirigidas a los pequeños cultivadores.

El programa se encaminó en un principio a brindar una alternativa económicamente viable y ajustada a la ley, a los pequeños productores de cultivos ilícitos. No obstante, sus límites con las políticas represivas no eran claros, ya que en el acto que le dio origen recibió el mandato de erradicar esos cultivos en un plazo de dos años. El programa tenía un carácter temporal, restringido a un período de gobierno, y de contingencia en cuanto se daba prioridad a acciones de corto plazo llamadas a mitigar los efectos de la erradicación: crédito, asistencia técnica, comercialización de excedentes,

empleo transitorio, seguridad alimentaria, vivienda rural y titulación de predios¹⁸. Si bien la mirada al desarrollo continuaba siendo “integral”, su perspectiva tendía a reducirse hacia un horizonte de corto plazo.

La finalidad estratégica del programa era “promover opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido al cultivo ilícito como único medio viable para ganarse la vida contribuyendo además a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible”¹⁹.

El carácter básicamente compensatorio y contingente del PNDA fue pronto revaluado y se trató de consolidarlo mediante estrategias sostenibles. Aunque no hay una definición oficial del mismo, quizás el siguiente enunciado es el que mejor refleja su enfoque hasta la entrada en vigencia del Plan Colombia: “un proceso de mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas cubiertas por el programa, que posibilite la identificación y consolidación de actividades alternativas a los cultivos ilícitos”²⁰.

Los componentes del Plan bajo este nuevo enfoque dentro de esta primera fase fueron²¹:

- Tecnología y producción.
- Fortalecimiento institucional y comunitario.
- Apoyo a los pueblos indígenas.
- Conservación y recuperación de áreas frágiles de importancia ambiental.
- Infraestructura para el desarrollo rural.

Las transformaciones en la concepción y ejecución del programa durante esta fase inicial pueden resumirse en dos momentos principales: el primero de ellos con una estrategia contingente para resolver situaciones individuales de cultivadores afectados por la erradicación, y el segundo con una

17 Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Proyecto de desarrollo alternativo en áreas de economías campesinas productoras de cultivos ilícitos en la Serranía del Perijá. Primera fase, 1993.

18 Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), “El desarrollo alternativo y la estrategia colombiana frente a los cultivos ilícitos”, edición policopiada, s. f., p.14.

19 *Ibíd.*

20 Plante, “Lineamientos generales para la gestión del componente económico del Plante” (documento de trabajo, sin fecha).

21 Plante, “Modelo de gestión y regionalización. Enfoques y metodología” (documento de trabajo, sin fecha).

estrategia más integral, concebida –aunque no ejecutada– con un carácter regional, y con un propósito de permanencia en la que la erradicación quedaba condicionada a que hubiera una forma alternativa de subsistencia.

b) Caracterización de la fase actual frente a la anterior

También en esta fase cabe distinguir dos momentos: el primero, a través del fortalecimiento de asociaciones productivas, abandonó el énfasis regional del discurso y se concentró en las comunidades y las organizaciones productivas para que ellas asumieran la promoción de su desarrollo. Aunque seguía primando la idea de que el desarrollo alternativo era condición para que la gente pudiera subsistir una vez erradicados los cultivos de uso ilícito, era ya claro el surgimiento de una opinión contraria, en el sentido de que la erradicación debía preceder al desarrollo alternativo para no premiar la ilegalidad.

Esta posición se vuelve dominante a partir de la adopción del Plan Colombia y su progresiva implementación a partir del segundo semestre de 2000, con un alto porcentaje financiado por los Estados Unidos de América, y es la que prevalece actualmente.

En la práctica, esta política ha venido estructurándose a partir de dos estrategias principales: una de tipo represivo que incluye la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito y la interdicción en la producción, el procesamiento y la comercialización de las drogas, y otra de promoción de opciones de desarrollo para los pequeños productores campesinos e indígenas. Esta dicotomía de promoción y represión, presente tanto en la esfera internacional como en el ámbito nacional, ha implicado una tensión permanente entre componentes, cuya conciliación no ha sido fácil, y se ha reflejado en cambios en los énfasis de las políticas según el que prevalezca en cada momento.

El giro reciente de las políticas no fue precedido de un abandono expreso del concepto de desarrollo alternativo mencionado anteriormente. Lo que sí es claro es que la política ya no es erradicar cultivos de

uso ilícito dando apoyos directos o indirectos al campesino o al indígena (esta erradicación debería lograrse esencialmente mediante la fumigación), sino tratar de paliar los efectos de la acción represiva o dar a los campesinos no vinculados a este tipo de cultivos, alternativas para que no los conviertan en opción productiva.

De manera más específica, en el momento actual, cuyo marco institucional se basa en el Documento 3218 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), del 3 de marzo de 2003, se distinguen dos estrategias complementarias una dentro y otra fuera de la frontera agrícola²².

La primera trata de promover la capitalización del campo en las zonas afectadas por cultivos ilícitos, haciendo más énfasis en la eficiencia de los proyectos productivos que en las organizaciones campesinas. Para tal efecto, se promueve una vinculación privilegiada de los campesinos con sectores empresariales “modernos”. Esta estrategia, concebida y diseñada bajo la administración Pastrana, se ha constituido en el eje operativo de la política actual, con dos características claras: en primer lugar, el desarrollo alternativo no condiciona la erradicación, por el contrario, ésta –o la ausencia de cultivos de uso ilícito– es condición necesaria del primero; en segundo lugar este desarrollo, según el gobierno, se coordina estrechamente con la política de lucha contra la droga o, según diversos expertos, ha pasado a ser un apéndice de ésta.

La segunda estrategia aplicable en zonas de reserva y conservación, en las que no cabe hacer proyectos agropecuarios, ha previsto una meta de 50 mil familias guardabosques en agosto de 2006, a las que brindará una alternativa de ingreso lícito. El programa respectivo tiene tres grandes componentes: económico, técnico-ambiental y social. Mediante el primero, las familias reciben un pago condicionado a la “no resiembra” de cultivos de uso ilícito, en tanto que el segundo y el tercero exigen asistir a eventos de acompañamiento técnico-ambiental y social, estos últimos para el fortale-

²² Además del citado documento Conpes, cabe consultar la ponencia de la doctora María Victoria Restrepo, “El Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia”, presentada en el Seminario citado.

cimiento de la comunidad y la familia, y la búsqueda de proyectos productivos que den sostenibilidad a las acciones.

RASGOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS Y SU APLICACIÓN

Con base en lo expuesto, y de manera muy esquemática, las políticas y su aplicación pueden ser caracterizadas así²³:

- Alcance: focalizada hacia la producción en explotaciones de pequeña escala.
- Lógica: incierta y sujeta a vaivenes, en especial frente a otros componentes de la lucha antinarcóticos. En este sentido tiende a reflejar políticas de gobierno formuladas muchas veces en función directa o indirecta de presiones internacionales, y no una política de Estado que refleje un consenso social básico²⁴.
- Implementación: modelos de gestión variables en cuanto a relaciones institucionales, alianzas entre agentes y manejo de recursos; a tales modelos se hará referencia más adelante.
- Más reactiva que proactiva, pese al carácter preventivo que se busca darle hoy en día. En el esquema actual el desarrollo alternativo no condiciona la erradicación; ésta es condición del PDA. Anteriormente, el esquema tendía a ser el inverso.
- Hoy en día el desarrollo alternativo tiende a convertirse en un simple apéndice de la política de lucha contra las drogas. Anteriormente llegó a ser el componente principal de la misma, aunque su articulación con la erradicación era confusa.

23 Por razones de espacio no es posible sustentar cada una de las afirmaciones de este literal, lo que excedería ampliamente el alcance del presente artículo. Para análisis más detallados pueden consultarse, entre otros, los siguientes textos: CIDER, Universidad de los Andes, informes de la Auditoría Técnica del Componente BID del Plante, especialmente los referidos a la tercera y cuarta etapas de esa Auditoría; ponencias presentadas al referido Seminario organizado por el IICA, en especial las de Eduardo Wills, "Elementos y dimensiones de la política de desarrollo alternativo en Colombia"; César Ortiz, "Modelos mentales y modelos formales: una reflexión en el marco de la política de desarrollo alternativo"; Ricardo Vargas, "La política de control de la oferta de drogas, los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo: recomendaciones de política", y la de Adalgiza Laverde en el aparte "Diferentes enfoques del desarrollo alternativo en Colombia".

24 Esta afirmación puede sustentarse en lo expuesto en el apartado "Las políticas de desarrollo alternativo en Colombia".

- El énfasis actual está en la eficiencia y la eficacia productiva, mientras que en el período inmediatamente anterior estaba en la articulación con los beneficiarios.
- La eficiencia y la eficacia se buscan hoy mediante una vinculación privilegiada con el sector productivo "moderno", mientras que anteriormente el énfasis se hacía sobre la promoción de las capacidades locales.

Como puede apreciarse, hay un cambio relevante en las políticas actuales con respecto a las que las precedieron en gobiernos anteriores.

RELACIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ALTERNATIVO CON OTRAS POLÍTICAS NACIONALES

El éxito de cualquier política de desarrollo alternativo depende de un conjunto de transformaciones sociales, culturales, económicas, institucionales y ambientales en las regiones de alta incidencia de cultivos de uso ilícito, que hacen posible un crecimiento regional equitativo y sostenible, basado en la sustitución de estos cultivos por actividades lícitas. Tal política requiere, por tanto, una articulación armónica con otras políticas del Estado entre las que se mencionan:

- La política de desarrollo agropecuario que contribuye a crear las condiciones para la producción, comercialización y procesamiento de los productos que permitirán la sustitución de los cultivos ilícitos. Se requiere analizar las prioridades de la política de desarrollo agropecuario en cuanto a la articulación de la producción agropecuaria proveniente de estas zonas, con cadenas productivas regionales, nacionales e internacionales; el estímulo a la comercialización mediante el manejo de los precios relativos y el manejo poscosecha, la investigación y transferencia de tecnología.
- Las políticas relacionadas con el desarrollo rural y regional (infraestructuras de apoyo a la producción, cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, bienestar social, recreación

y promoción del desarrollo comunitario, entre otras) son complementarias de los procesos de desarrollo alternativo en la medida en que amplifican, complementan o contrarrestan los efectos positivos o negativos de éstos.

- La política dirigida a dar término al conflicto armado²⁵ que afecta vastas regiones del territorio colombiano. Las acciones de “búsqueda de la paz” o “seguridad democrática” deberían tener en cuenta no sólo que muchas de las zonas más afectadas por cultivos de uso ilícito están, al mismo tiempo, entre las que han sufrido con mayor intensidad los efectos del referido conflicto, sino que éste, según varios autores, encuentra en las características de tales zonas algunas de las raíces que explican su persistencia.
- La política de lucha antinarcoóticos y especialmente su componente de erradicación de los cultivos de uso ilícito. La relación entre ambas políticas es evidente, tal como se puso de presente anteriormente.
- La política de comercio exterior para abrir oportunidades de comercialización de los productos agrícolas y pecuarios generados por el proceso de sustitución de cultivos en los mercados internacionales.
- La política monetaria y fiscal por cuanto de ella depende el suministro de las partidas necesarias para las acciones de desarrollo alternativo.

Aunque todos los temas anteriores son relevantes, es la relación entre las políticas de desarrollo alternativo y las de lucha contra la droga la que ha sido objeto de mayor atención y debate durante los dos últimos años²⁶. Por esta razón se hace un breve comentario adicional a este respecto.

Sin entrar en el contexto internacional que explica en gran parte las modalidades de la política antidrogas, cabe recordar que la actual política

colombiana, caracterizada por una fuerte represión, comienza con la administración del presidente Samper durante cuyo gobierno se inician las fumigaciones a los cultivos de uso ilícito y se establece el Plante como instrumento complementario y en alguna manera paliativo de las acciones dirigidas a erradicar tales cultivos.

La política represiva se fortalece a partir de la segunda mitad del gobierno del presidente Pastrana, con la aprobación del Plan Colombia, tendencia ésta que ha sido continuada por su sucesor. La vinculación del PDA al referido Plan, muestra claramente que el desarrollo alternativo no es hoy en día la estrategia para sustituir cultivos ilícitos sino un instrumento complementario a la acción represiva que se ha impuesto.

En cualquier caso, hay una tendencia creciente a considerar que un desarrollo alternativo exitoso sólo puede ser posible si se entiende como una política nacional e internacional tendiente a reducir las áreas de siembra de cultivos ilícitos o sustancias narcóticas por medio de planes, programas y proyectos coherentes, descentralizados, participativos y sostenibles, en términos económicos, sociales, técnicos y ecológicos. En las condiciones actuales, este tipo de estrategias implica arduas negociaciones internacionales en cuanto compromete de alguna manera la autonomía de los países que buscan poner en ejecución tales estrategias.

A PROPÓSITO DE LAS RELACIONES ENTRE SOCIEDAD Y ESTADO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO

De manera esquemática cabe señalar cómo la mayor parte de las regiones afectadas hoy por los cultivos de coca presentan un contexto social con bajos niveles de confianza y gobernabilidad debido a décadas de ausencia del Estado, pobreza y tensión causada por el conflicto armado. Las condiciones de este contexto se deterioran aún más, y de manera brusca, como consecuencia de la irrupción de los cultivos de uso ilícito promovidos por el narcotráfico.

25 Que el actual gobierno ha venido calificando hasta el momento como simple “terrorismo”.

26 Tal como puede apreciarse en las exposiciones realizadas en el Seminario auspiciado por el IICA y varias veces citado en este artículo.

Frente a esta situación, el Estado comienza a intervenir con programas no tradicionales de desarrollo alternativo que pasan de ser intervenciones puntuales y relativamente desarticuladas tanto entre ellas como con los programas dirigidos a promover el desarrollo nacional y regional, a convertirse en programas de alcance regional que no llegan a ser puestos en operación y, luego, en programas que buscan fortalecer la base productiva local, primero a través de un apoyo a la acción directa de las asociaciones locales de productores, y luego mediante una estrategia de capitalización de las regiones seleccionadas para tal efecto, en la que juegan un papel activo diversas empresas consolidadas del sector “moderno” de la economía.

Estas dos últimas modalidades de acción, pero en especial la primera de ellas, generaron una reacción muy positiva entre los beneficiarios, en la medida en que se elevaron considerablemente sus niveles de confianza hacia el Estado, sus instituciones y sus programas. En otros términos, la aplicación de este tipo de modelo generó capital social y mayor gobernabilidad en las regiones, lo que infortunadamente se contrarrestó en algunas zonas por la generalización de la acción represiva del Estado a través de las fumigaciones.

De lo expuesto hasta aquí se deduce que aunque la política de desarrollo alternativo ha evolucionado en Colombia de una manera un tanto errática, en términos generales ha tenido el mérito de haber ido incorporando progresivamente las enseñanzas claves de los períodos precedentes. No es tan claro que el giro efectuado en este gobierno refleje este tipo de comportamiento ya que en realidad la nueva política sólo incorpora de la experiencia anterior un instrumento: el de la capitalización empresarial, del que se hablará en el siguiente apartado, pero replantea no sólo las restantes modalidades de intervención sino, sobre todo, el papel mismo del desarrollo alternativo dentro del combate contra los cultivos ilícitos, en la medida en que lo relega a un plano secundario frente a las fumigaciones.

Por tal razón no es de extrañar que esta política, lejos de constituirse en un motor de los procesos de

desarrollo de las regiones afectadas por los cultivos de uso ilícito, tienda a convertirse en la práctica en una estrategia de capitalización del campo, con una cobertura muy baja en términos de beneficiarios, lo que no obsta para que haya avanzado considerablemente tanto en el diseño técnico-económico de los proyectos, como en la convocatoria a importantes inversionistas del sector privado, atraídos por la rentabilidad que se espera del modelo. Al respecto surge el interrogante relativo a la capacidad que puede tener éste, concebido para elevar la inversión y promover el crecimiento de corto plazo, de generar las profundas transformaciones requeridas por la sociedad de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos y por el entorno de la misma.

LOS MODELOS DE GESTIÓN

Caracterización general

Los modelos e instrumentos de gestión dirigidos a convertir en realidad las diferentes políticas de desarrollo alternativo se han venido modificando considerablemente, y esto puede apreciarse con claridad en varias de las exposiciones del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional” ya citado²⁷. De manera muy esquemática puede afirmarse que se pasó de una estrategia contingente, basada en acciones individuales de corto plazo, a una estrategia sustentada en la idea de que el desarrollo alternativo está esencialmente ligado al aumento en la capacidad productiva de las regiones en que el Estado interviene con miras a ese desarrollo.

Durante la estrategia contingente, el modelo de gestión se concentró principal, aunque no exclusivamente, en el otorgamiento de créditos individuales. Su aplicación fue un fracaso porque no había un sistema claramente diseñado y organizado para la adjudicación y el control de los mismos²⁸,

27 Entre tales exposiciones conviene destacar las realizadas por los dos primeros directores del programa, doctores Héctor Moreno y Luis Carlos Palou, y por la ex subdirectora de Proyectos Productivos durante la administración Pastrana, Adalgiza Laverde.

28 Las alcaldías y las gobernaciones no tenían instrumentos operativos para llevar a cabo este tipo de gestión.

hasta el punto de haberse dado el caso de beneficiarios que utilizaron el crédito para incrementar sus cultivos de coca.

Con el cambio de la política hacia un enfoque sostenible, se inició la elaboración de planes regionales de desarrollo alternativo, en los que se trató de entender y dar respuesta a la lógica del problema en cada región, a sus diferencias con las otras y a generar así programas capaces de satisfacer tales especificidades. Infortunadamente las presiones de la coyuntura diaria impidieron que esta idea se materializara de manera satisfactoria y oportuna y, de hecho, las versiones preliminares de los primeros planes regionales, talvez demasiado generales para llegar a ser instrumentos eficaces de gestión de este desarrollo, aparecen cuando ya estaba cambiando la lógica del modelo de intervención y éste se dirigía más hacia las organizaciones campesinas que hacia el conjunto de cada región.

En efecto, bajo el supuesto de que en último término lo esencial era la creación de una base económica alternativa a los cultivos ilícitos, el Plante fue haciendo un énfasis cada vez mayor en el fortalecimiento de la producción y tomó la decisión de transferir crecientes responsabilidades a asociaciones de pequeños productores que asumían directamente la gestión de los proyectos, dentro de ciertas reglas fijadas de antemano por el mismo Plante y con un apoyo indirecto de éste. Las reglas en cuestión dieron lugar al programa Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios (IAGAC), y al instrumento que se conoce como "Ventana 2"²⁹.

Cabe destacar que en estos dos momentos se hizo énfasis en la construcción de infraestructuras, bajo la hipótesis de que eran condición necesaria para el éxito de cualquier programa de desarrollo alternativo. La gestión de este componente se llevó a cabo principalmente a través de las sedes regionales de las respectivas entidades nacionales y, en algunos casos, directamente por el Plante.

²⁹ Para un análisis detenido de este instrumento, puede consultarse el texto preparado por Luis Fernando Restrepo y Juan Camilo Salazar, "Modelos de gestión: los casos del IAGAC y el ICE", como complemento al libro, en proceso de edición, que recopila las intervenciones del referido Seminario, *La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional*.

En el modelo que prevalece actualmente, la estrategia de inyección de capital de riesgo en las regiones objeto del programa cuenta con el Instrumento de Capitalización Empresarial (ICE), que ha sido llamado "Ventana 1"³⁰. Aunque concebido simultáneamente con el anterior, la lógica y la estrategia de este instrumento son diferentes: no se trata de transferir la gestión de los proyectos a las asociaciones campesinas, sino de inyectar recursos de capital en las regiones seleccionadas, a través de empresarios capitalistas modernos que, mediante alianzas con pequeños productores de la región ("capital de refuerzo"), generen empresas apoyadas a través de instrumentos complementarios tales como las llamadas "incubadoras de empresas", en forma tal que las regiones se vayan capitalizando, y se vaya eliminando, al mismo tiempo, el atractivo de los cultivos ilícitos. En otros términos, se busca modernizar el aparato productivo de esas zonas mediante una asociación entre capital privado y productores campesinos.

LA POLÍTICA ACTUAL Y SUS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La política actual de desarrollo alternativo planteada en el Documento Conpes 3218, en el que se definen las estrategias y zonas cubiertas por el programa, incluye además del componente de capital de riesgo a que acaba de hacerse alusión, operado básicamente a través de Incuagro y dirigido a productores ubicados dentro de la frontera agrícola, alianzas estratégicas promovidas por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para vincular los eslabones de las cadenas productivas en las regiones de intervención del PDA y proyectos específicos ubicados por fuera de la frontera agrícola que, en la actualidad, corresponden esencialmente al programa de "Familias Guardabosques" ya mencionado.

Sintetizando, desde el punto de vista de los modelos e instrumentos de gestión, la estrategia actual puede ser caracterizada de la siguiente manera:

³⁰ *Ibid.*

- a) Prevalcen los mecanismos de la Ventana 1: transferir activos productivos y financieros a grupos y asociaciones campesinas mediante capital de riesgo e incubadoras de empresas.
- b) Los beneficiarios aprenden, de su asociación con empresarios modernos, a ser agentes de su desarrollo y de su inserción competitiva en el mercado. Todo proyecto debe responder a esta lógica.
- c) Con tal propósito se lleva a cabo una selección rigurosa de los proyectos en sectores predefinidos y se realizan acciones de capacitación de los beneficiarios.
- d) La lógica anterior se inserta en un esquema de cadenas productivas que trata de romper el aislamiento de los proyectos individuales.
- e) Éstos se articulan desde un comienzo en torno a los mercados –a diferencia de la práctica anterior–, y no se acepta la búsqueda de mercados a posteriori.
- f) Subsisten, con carácter temporal y con importancia decreciente, los mecanismos de la Ventana 2: apoyo a la actividad productiva regional a través de asociaciones de pequeños campesinos. En términos generales se trata de desmontar progresivamente el apoyo a los proyectos que han logrado una madurez suficiente, de suspender los que no hayan logrado ciertos niveles de consolidación, y de no promover nuevas iniciativas de esta naturaleza.
- g) En el caso de Ventana 2, los beneficiarios se fortalecen a través de su propia gestión, que cuenta con apoyo técnico de la asociación supervisada por el PNDA.
- h) También en este caso se promueve la participación de los beneficiarios en las decisiones fundamentales de los proyectos.
- i) En la fase actual se incorporan algunos nuevos componentes que por lo general son de pequeña escala, salvo el de “Familias Guardabosques” diseñado para tener una cobertura relativamente amplia y con una lógica de atención individual, más semejante a la de la primera fase del PNDA, aunque con una instrumentación que permitiría evitar las desviaciones que hicieron fracasar esa estrategia.

EL APARATO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

El programa de desarrollo alternativo en Colombia cuenta con un modelo de gestión institucional que, en teoría, está llamado a articular diversas entidades, de manera diferente según el modelo de gestión que prevalezca en cada momento y en cada región, aunque, desde el gobierno Samper, el respectivo aparato institucional tiene como denominador común el ser orientado desde la Presidencia de la República.

Allí se ubica el núcleo central del Programa o Plan de Desarrollo Alternativo que durante las administraciones Samper y Pastrana se conoció como Plante, si bien en la fase actual ya no responde directamente al presidente de la república sino a la dirección del Plan Colombia. Este núcleo está llamado a orientar las políticas de desarrollo alternativo y su aplicación, que durante las dos administraciones anteriores descendía a las regiones a través de delegaciones regionales que actualmente no existen, y que en una fase anterior llegaba a los beneficiarios a través de los departamentos y municipios. Se constata, en consecuencia, un mayor grado de centralización en la actual administración. En otros términos, entre 1999 y 2001 se llevaron a cabo procesos de planeación institucional, cada vez más centralizados institucionalmente pero con creciente participación de los beneficiarios, mientras que la organización general del programa reducía de manera gradual la intervención de los gobiernos territoriales. Hoy en día, tanto la planeación como la organización y ejecución del programa están muy centralizados, en tanto que la identificación, el diseño y la ejecución de los proyectos tiene algunos niveles de participación, aunque más restringidos que en el período inmediatamente anterior.

El aparato o núcleo central del Programa, que como puede apreciarse es bastante sencillo y que antes de su incorporación al Plan Colombia no implicaba ni siquiera una planta permanente de funcionarios ya que la vinculación de su personal era de tipo contractual y no por acto administrativo, tiene, por el contrario –o al menos debería tener, como

acaba de indicarse-, múltiples y complejas relaciones con otras entidades públicas, nacionales, departamentales y municipales, de carácter sectorial, operativo o territorial que, en mayor o menor grado, están relacionadas bien sea con el combate contra la droga o con los procesos de desarrollo nacional desde las perspectivas técnica, social, administrativa o financiera, en los ámbitos regional y local. A estas relaciones interinstitucionales se suman las articulaciones con toda una gama de agentes de la sociedad civil que van desde ONG que por distintas razones apoyan los programas de desarrollo alternativo, hasta beneficiarios de estos programas, pasando por el conjunto de los habitantes de las regiones de intervención y, muy importante en los últimos años, por empresarios interesados en arriesgar su capital invirtiéndolo en las referidas regiones, mediante convenios de asociación con los destinatarios directos del Programa. Para completar

este panorama, debe agregarse que en relación con la mayor parte de estos actores, e incidiendo de una u otra forma sobre el funcionamiento del modelo, en lo político, en lo operativo y en lo financiero se encuentran diversas agencias de la cooperación internacional.

Debe destacarse que dentro de la lógica actual de la política no es extraño que haya venido creciendo la intensidad de la relación del Programa con el Consejo Nacional de Estupeficientes, lo que si bien es positivo desde el punto de vista de la coordinación interinstitucional, pone de manifiesto la creciente subordinación de las acciones del desarrollo alternativo a la agenda de la lucha antinarcoóticos.

El cuadro 1 resume lo expuesto en éste y los dos apartados que lo preceden.

Cuadro 1
Políticas de desarrollo alternativo, modelos de gestión y principales instrumentos

Políticas (Enunciado básico)	Modelos de gestión (Enunciado básico)	Principales instrumentos
Estrategia contingente basada en acciones individuales, dirigidas a productores de ilícitos y fundada en el supuesto de que los cultivos de uso ilícito son coyunturales.	Sustitución de cultivos de uso ilícito a través de créditos individuales para siembra de nuevos productos.	Aparato institucional de las alcaldías y gobernaciones; gestión directa.
Desarrollo regional de las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. La sustitución económicamente sostenible antecede a la erradicación.	Promoción de proyectos productivos bajo supervisión pública. Construcción de infraestructuras de apoyo a la producción y comercialización.	Aparato institucional de las entidades territoriales y, especialmente, de entidades agropecuarias locales y nacionales (Umatas).
Fortalecimiento de la producción como condición de la sustitución en zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Conflicto sustitución-erradicación.	Énfasis: proyectos productivos promovidos y gestionados por asociaciones campesinas que "aprenden haciendo" con apoyo del Plante.	Aparato institucional del Plante y sus delegaciones regionales. Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios (IAGAC), Ventana 2.
Capitalización del agro en zonas afectadas por cultivos ilícitos dentro de la frontera agrícola; familias guardabosques por fuera. Las acciones son preventivas o posteriores a la erradicación.	Énfasis: proyectos productivos de alta rentabilidad; capital de riesgo con aportes de empresas modernas; incubadoras empresariales apoyadas por tales empresas.	Desarrollo alternativo incorporado al Plan Colombia. Instrumento de Capitalización Empresarial (ICE), Ventana 1. Alianzas estratégicas.

ELEMENTOS PARA UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO Y ALGUNAS ENSEÑANZAS QUE SE DESPRENDEN DE ELLOS

A continuación se presentan algunas consideraciones basadas en los planteamientos de los tres apartados anteriores, cuya temática ha estado en el orden del día de las discusiones recientes de la política de lucha contra las drogas y el desarrollo alternativo, aunque ciertamente no reflejan un consenso que ha sido esquivo hasta el momento. Como el resto del artículo, esta sección se ha enriquecido con los resultados del monitoreo efectuado por el CIDER al componente BID del Plante, y con las ponencias presentadas al Seminario citado, así como con otras fuentes bibliográficas y documentales que se citan en su oportunidad. Las conclusiones incluidas en ella toman en cuenta la experiencia de las actividades dirigidas al desarrollo alternativo a lo largo de más de quince años, aunque es indudable que en muchos casos se desprenden sólo de algunos momentos del período considerado y de alguno o algunos modelos de gestión, a los que el texto hace alusión específica cuando se estima necesario. Las consideraciones incluidas se refieren a los siguientes aspectos: impactos y efectos de la política, principales limitaciones de la misma, contexto social del programa y algunas recomendaciones que se desprenden del análisis.

ALGUNOS IMPACTOS Y EFECTOS

1. En términos de sustitución de cultivos, el impacto del PNDA es relativamente bajo, en particular en las zonas de cultivo de coca. Los éxitos logrados no se extienden a todos los proyectos productivos y tienen casi siempre un alcance micro, como proyectos demostrativos.

2. En términos de capital social, el Programa, especialmente a través del Instrumento de Apoyo a Grupos Asociativos y Comunitarios (IAGAC), tuvo un impacto de trascendencia política y social, ya que al haber sido, en muchos casos, la única expresión no represiva del Estado en las zonas de intervención,

generó aceptación y confianza. Esto se reflejó en fenómenos como los siguientes, que pudieron apreciarse con claridad hacia fines de 2001 y principios de 2002³¹:

- a) Aceptación por parte de los cultivadores de coca y amapola de que, en el mejor de los casos, los cultivos de uso ilícito son “un mal necesario” que debe ser extirpado, con apoyo en actividades que permitan una subsistencia digna aunque los ingresos que generen no sean competitivos con los de los referidos cultivos.
- b) Existencia de una voluntad general de vinculación a los proyectos del PNDA.
- c) Reconocimiento de los efectos positivos de éste, aunque con la observación expresa de que habitualmente han sido inferiores a los esperados.
- d) Sustitución de cultivos de uso ilícito condicionada a los resultados de los proyectos, pero efectiva por lo general cuando éstos son positivos.
- e) Creencia en el compromiso del gobierno con el desarrollo alternativo y aumento consiguiente de la confianza y la gobernabilidad.
- f) Percepción positiva de los pactos de erradicación voluntaria³² pese a lo limitado y discutible de las experiencias de este tipo.
- g) Surgimiento de nuevas redes sociales, todavía incipientes pero ya en proceso de conformación en la época de las evaluaciones.

3. Como consecuencia de lo anterior se mejoraron las condiciones para la participación de los actores sociales de los municipios objeto del programa. Cabe resaltar en particular la manera como se elevó la percepción de legitimidad de la acción del sector público, a partir de la aceptación de que había una voluntad política de apoyar procesos de mejoramiento ligados a la erradicación de los cultivos de uso ilícito.

31 Las constataciones que se relacionan a continuación fueron debidamente documentadas a través del procesamiento de encuestas individuales y talleres realizadas por el CIDER que, aunque no son estadísticamente representativas, sí permiten llegar con un grado relativamente alto de confiabilidad a las conclusiones que aquí se exponen, tanto por el hecho de haber cubierto la mayor parte de las regiones apoyadas con recursos del BID y los proyectos de mayor tamaño financiados por ellos, como por la consistencia que se aprecia al comparar los resultados obtenidos en los distintos proyectos y regiones.

32 Convenios entre el Estado y los productores de cultivos de uso ilícito mediante los cuales éstos se comprometen a erradicar voluntariamente sus cultivos y el Estado a brindarles ciertos apoyos y garantías.

4. En términos de capital humano, el PNDA produjo aprendizajes técnicos importantes, ligados más a la asistencia técnica que a los programas de capacitación, y propició una experiencia de gestión, principalmente en las asociaciones de productores, a través del IAGAC, Ventana 2. Esto llevó a transformaciones sustanciales y positivas de algunas organizaciones campesinas en períodos relativamente cortos de cuatro o cinco años.

5. En términos de condiciones de vida, empleo e ingresos, los cambios son aún poco perceptibles aunque ya es claro que serán heterogéneos. De hecho, es bien sabido que los principales impactos socioeconómicos de este tipo de proyectos por lo general sólo se concretan en el mediano y el largo plazo.

6. A propósito de esto último, no parece lógico afirmar que las acciones de desarrollo alternativo son ineficaces porque no han llevado a una sustitución inmediata de los cultivos de uso ilícito: una estrategia de esta naturaleza es necesariamente de largo plazo y resulta ilógico exigirle resultados inmediatos si se busca respetar la lógica de los procesos sociales. En todo caso, es posible sostener que en el mediano y largo plazo, ella es susceptible de ofrecer soluciones social, económica y políticamente más equitativas y sostenibles que la erradicación forzosa, en particular cuando ésta se lleva a cabo mediante la fumigación.

ALGUNAS LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS Y SU GESTIÓN QUE HAN REDUCIDO SUS POSIBILIDADES DE ÉXITO

Conforme al enunciado de este apartado, las limitaciones en cuestión se examinarán brevemente en relación con las políticas o grandes orientaciones de la acción institucional y social en este campo, y la gestión de tales políticas observada desde los modelos que determinan su campo de acción.

En relación con las políticas

a) El concepto de desarrollo alternativo y su alcance son poco conocidos, relativos e

imprecisos; cambian según los actores, las regiones, los gobiernos y los países. Subsiste entonces la pregunta acerca de qué se habla cuando se hace referencia al desarrollo alternativo: ¿de sustitución de cultivos? ¿De mejoramiento en las condiciones regionales? ¿De acciones paliativas ligadas exclusivamente a la política de interdicción? La falta de claridad en este aspecto no sólo perjudica la acción institucional sino que envía a la población mensajes equivocados que minan su confianza en los procesos.

- b) Desde el punto de vista estratégico, la imprecisión anterior se agrava debido a los vaivenes que se han dado entre dos abordajes posibles: el desarrollo alternativo como condición de la erradicación o ésta como requisito previo a las acciones de desarrollo.
- c) Ni la conceptualización ni la implementación de las estrategias de desarrollo alternativo han obedecido a una política de Estado³³. Ellas han dependido de políticas de gobierno, ligadas especialmente a la coyuntura internacional que, a su vez, ha sido resultante en alto grado de la incierta estrategia estadounidense de lucha contra la droga.
- d) La política ha mostrado giros erráticos en cuanto al tipo de beneficiarios y de territorios en que actúa.
- e) La subordinación de la política a la crisis fiscal ha reducido el monto del gasto público y, por tanto, el ritmo de las acciones³⁴.
- f) El insuficiente compromiso institucional para el éxito de una política que es vista como de responsabilidad exclusiva de un programa de la Presidencia de la República.
- g) El tratamiento fundado en el uso desequilibrado de la fuerza para disminuir la depen-

33 Entendida como un propósito nacional que va más allá de los programas específicos de cada gobierno.

34 Aunque esta afirmación no fue discutida en los apartados anteriores, resulta evidente al estudiar la manera como la crisis fiscal de la administración Pastrana repercutió sobre la ejecución financiera del crédito BID.

dencia de las organizaciones campesinas con respecto a la economía de la droga está generando una crisis profunda en las políticas de desarrollo alternativo: produce desconfianza, destrucción de esfuerzos -incluso de los promovidos por el mismo Estado-, y alteración negativa de los ecosistemas³⁵.

h) Con respecto a este último punto, y aunque no se llegó a un consenso sobre él, sí hubo un amplio grupo de asistentes que se identificaron con las siguientes hipótesis que requerirían un estudio más profundo:

- Las fumigaciones aéreas vienen impactando gravemente el medio ambiente, la salud de los habitantes de estas zonas, los cultivos alternativos apoyados por el mismo Estado y los organismos de cooperación.
- Las fumigaciones aéreas promueven el desplazamiento rápido de los cultivos de uso ilícito a zonas no intervenidas, con lo cual se incrementan los daños.
- Las fumigaciones se adelantan de espaldas a la opinión pública y sin que se conozca plenamente la existencia de experimentaciones y en general demostraciones consistentes y transparentes sobre el tipo de formulación que se viene usando.
- No parece que la fumigación sea un mecanismo realmente eficaz para controlar la producción de drogas ilícitas.

Esto no se opone, en absoluto, al reconocimiento de los daños causados en el medio ambiente por la siembra de cultivos de uso ilícito.

35 Éste ha sido uno de los puntos más debatidos durante los últimos años, como consecuencia de la ampliación de los programas de fumigación. Los planteamientos oficiales pueden consultarse en numerosos documentos, de los cuales la mayor parte, producidos por los Ministerios de Defensa y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Dirección Nacional de Estupefacientes y la Policía Nacional, son accesibles a través del portal del Estado Colombiano www.gobiernoenlinea.gov.co, enlace a "fumigación". Frente a la posición gubernamental pueden citarse, entre otros, los siguientes artículos o libros: Héctor Bernal Contreras, "Impacto ambiental ocasionado por las sustancias químicas, los cultivos ilícitos y las actividades conexas", en *Memorias del Seminario Problemática de las Drogas en Colombia*, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá, 2002; Ricardo Vargas Meza, *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2003.

- i) La no aplicación del principio de precaución en la erradicación de los cultivos con fines ilícitos³⁶ ha hecho que el área erradicada sea superior al área actual en cultivos ilícitos, con el consiguiente daño al medio ambiente, ya que al persistir la demanda y no cambiar las condiciones de la gente, los cultivos erradicados son sustituidos por nuevos cultivos ilícitos. Según De Rementería, esto ha generado además el efecto perverso de que las infraestructuras construidas para un desarrollo agropecuario que no llega, son aprovechadas por los cultivadores y traficantes de productos de uso ilícito³⁷.
- j) La ausencia del Congreso de la República en las discusiones y decisiones sobre el tema, que se refleja en un vacío político en torno al mismo.
- k) El desconocimiento y la dispersión de la opinión nacional que aparece fragmentada, desorganizada y desprovista de consensos sobre los fines y medios de la política.
- l) Aunque en términos generales cada uno de los cambios estratégicos del programa recogió las experiencias anteriores, este no es el caso de la actual política, que en la práctica sólo recoge el Instrumento de Capitalización Empresarial, conocido como "Ventana 1". En particular, la experiencia de familias guardabosques parece retornar, aunque ciertamente con modificaciones, a la fase inicial de atención individual, la menos exitosa de la política.
- m) La actual política de fumigación ha frenado el desarrollo alternativo y los procesos sociales; su impacto sobre la reducción de áreas en cultivos de uso ilícito es dudoso³⁸.

36 El principio de precaución establece que cuando hay incertidumbre sobre los resultados negativos de una acción, ésta no debe ser realizada. Así, en el campo medioambiental el artículo 3 de la Convención sobre el Cambio Climático de 1992 establece lo siguiente: "Cuando hay riesgo de perturbaciones graves o irreversibles, la falta de certidumbre científica absoluta no puede servir de excusa para aplazar la adopción de medidas de precaución para prevenir, prevenir o atenuar las causas de los cambios climáticos y limitar sus efectos nefastos". Citado por Ibán de Rementería, "Los retos internacionales de la política de desarrollo alternativo", ponencia presentada al Seminario "La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional", ob. cit.

37 *Ibíd.*

38 A esta conclusión llega el trabajo realizado por Carlos Caicedo, "Expectativas racionales...", ob. cit., a través de la aplicación de un modelo multicausal que busca explicar la relación entre la superficie destinada a cultivos de uso ilícito y un conjunto de variables tales como los precios de base de la coca y la cocaína, la dinámica de la relocalización de cultivos entre Colombia, Perú y Bolivia, la inversión pública en desarrollo alternativo y la existencia o no de fumigación, entre otras, como la presencia de actores armados en las zonas.

En relación con la gestión y los modelos que la orientan

a) Dimensión temporal

- La inestabilidad de las políticas se ha reflejado en la inestabilidad de los instrumentos de gestión del programa.
- Éste, en su conjunto, ha carecido de una perspectiva estratégica suficiente para proyectarse hacia el mediano y el largo plazo.
- En gran parte como consecuencia de lo anterior, muchos proyectos fueron generados por la urgencia del momento y estuvieron desprovistos de una perspectiva de desarrollo de mediano y largo plazo a partir de la cual se buscara hacerlos sostenibles en términos económicos y sociales.

b) Aspectos técnicos y económicos

- Como consecuencia de lo mencionado en el punto anterior, una alta proporción de los proyectos productivos careció de fundamentos técnicos, económicos y sociales suficientes para tener posibilidades reales de éxito. Entre tales fundamentos, se echaron de menos con gran frecuencia tanto una visión sistémica y de largo plazo, como una concepción de cadena productiva dirigida a reforzar cada uno de los proyectos a través del fortalecimiento de un conjunto de actividades articuladas de manera coherente³⁹.
- La mayoría de tales proyectos no tuvo una clara articulación previa con los mercados, elemento éste que adquiere cada vez mayor importancia como factor de éxito de cualquier tipo de emprendimientos económicos. Así mismo, en su mayor parte, ellos carecieron de planes de negocios adecuados para orientar satisfactoriamente su gestión.
- Dentro de la misma línea, es obvio que el éxito de cualquier proyecto exige una rentabilidad

39 Ésta fue una de las constataciones hecha por la Auditoría Técnica al componente BID del Plante, que pudo apreciarse principalmente para los proyectos productivos emprendidos antes de la aprobación del IAGAC.

mínima. Ahora bien, ésta no depende sólo de un diseño técnica y administrativamente correcto, sino de niveles de competitividad cada vez más ligados a las condiciones de un mercado global y a las condiciones del entorno regional⁴⁰.

- La alta concentración de la tenencia de la tierra, que hace difícil la sostenibilidad de las acciones de muchos campesinos, propietarios o poseedores de minifundios poco productivos, pone de presente la importancia que tienen instrumentos como la reforma agraria en la solución del problema de los cultivos de uso ilícito.
- El componente ambiental es importante en el marco del desarrollo alternativo, entre otras razones porque la mayor parte de los cultivos de ilícitos en pequeña escala, que constituyen el objeto de este desarrollo, se ubican en zonas ecológicamente frágiles y en ecosistemas estratégicos.

c) Aspectos sociales

- La disponibilidad de alternativas legales y rentables por parte de los campesinos, y el mejoramiento efectivo de sus condiciones de vida, así como las de los habitantes de los poblados o centros urbanos de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, reduce el campo de acción de la delincuencia organizada, a la vez que sustrae militancia potencial o indirecta a los actores irregulares del conflicto armado⁴¹. Los logros del desarrollo alternativo no son inmediatos pero sí son sostenibles.

40 En este sentido resulta pertinente tener en cuenta los planteamientos de las teorías relativamente recientes sobre el desarrollo endógeno aplicado a los procesos económicos locales ("desarrollo económico local"), entre cuyos principales representantes se cuentan Sergio Boisier, Antonio Vázquez Barquero, Francisco Albuquerque, Gian Carlo Canzanelli y Gioachino Garofoli. De acuerdo con este enfoque, el desarrollo en un mundo globalizado no es posible si no hay una capacidad endógena de las regiones y localidades para captar y asimilar los estímulos provenientes del ámbito global, capacidad ésta que no depende exclusivamente del potencial y dinamismo empresarial, sino de la capacidad del entorno social e institucional para brindar un soporte adecuado a las actividades económicas y para interiorizar los beneficios que de éstas se deriven.

41 Aunque la relación entre los productores de bienes agrícolas de uso ilícito y los actores irregulares que intervienen en el conflicto armado colombiano no es un tema que haga parte de los objetivos de este artículo, se considera oportuno subrayar que la mutua interacción entre cultivadores, por una parte, y guerrilleros y paramilitares por la otra, dentro de la cual los primeros entregan a los últimos sus productos a cambio de "protección" y garantía de mercado, tiende a fortalecer los cultivos y el tráfico ilegal de sus productos en beneficio principalmente no de los cultivadores sino de los grupos armados que captan la mayor proporción de los ingresos provenientes de ese tráfico y los utilizan en gran parte para fortalecer su capacidad bélica.

- Un aprendizaje surgido de la experiencia internacional ha sido la necesidad de diseñar mecanismos de concertación con los campesinos. Para el éxito de la erradicación con desarrollo alternativo se hace cada vez más indispensable el compromiso directo (pactos o acuerdos) de éstos para eliminar los cultivos ilícitos a cambio de apoyo para sus actividades productivas y sociales. Esta concertación puede ser *ex ante*, gradual, o *ex post*, pero debe hacer parte de la estrategia.
 - La participación de los beneficiarios en los procesos de gestión de los proyectos aparece como un factor cada vez más ligado al éxito de los mismos. Ahora bien, aunque en las experiencias colombianas ha habido participación en la gestión y, a veces, en la definición de los proyectos, también ha habido ausencia de concertación con los diversos grupos e instituciones regionales y con las comunidades de base, lo que le ha restado compromiso a la política.
 - Pese a las limitaciones encontradas, no cabe duda de que la aplicación del IAGAC generó importantes y progresivos procesos de aprendizaje de las organizaciones en torno a la administración de los recursos de inversión y a las adquisiciones de los bienes y servicios que demandan la ejecución de sus proyectos. En consecuencia, puede afirmarse que con él se incrementó el capital humano tanto en el plano individual como en el de las organizaciones beneficiarias.

d) Aspectos institucionales

- En ausencia de una política de Estado, el modelo institucional es débil y desarticulado, pese a su ubicación en la Presidencia. Esto generó vacíos, superposiciones, retardos y contradicciones en el tiempo y en el espacio que en alguna medida parecen haber disminuido con la subordinación de la política de desarrollo alternativo al combate contra el tráfico de drogas ilícitas.
- Pese a lo anterior, la desarticulación tiende a acentuarse en lo territorial por la casi nula

vinculación de la institucionalidad departamental y local, que ha venido debilitándose desde la adopción del modelo de fortalecimiento de las asociaciones de productores. En este sentido, tanto los departamentos como los municipios tienden a considerar el desarrollo alternativo como un proceso frente al que no tienen mayor responsabilidad, lo que afecta negativamente las condiciones de competitividad de los proyectos productivos, a la luz de las teorías del desarrollo económico local⁴². Más aún, esta actitud puede ser muy grave en zonas donde justamente se echa de menos la presencia del Estado. El interrogante que surge es cómo mantener el interés de los entes territoriales sin atribuirles funciones que no están llamados a cumplir.

- El Plante operó como una estructura del sector público, muy frágil en términos institucionales puesto que vinculaba a su personal a través de contratos de servicios –y no de tipo administrativo– lo que redujo enormemente su capacidad decisoria y obligó a favorecer manejos muy centralizados.
- La articulación nación-actores locales alcanzó niveles destacables y generó efectos positivos bajo el modelo de gestión propio del IAGAC, lo que no ocurrió bajo el modelo que imperó durante los primeros años de actividad del PDA ni parece serlo bajo el modelo actual. De acuerdo con la Auditoría Técnica del componente BID del Plante, el relativo éxito del modelo IAGAC puede atribuirse al hecho de que permite establecer una relación más estrecha y permanente entre ambos tipos de actores, sin despojar a los particulares de su iniciativa y responsabilidad, lo que tiende a elevar el grado de confianza de los ciudadanos hacia el Programa. En particular cabe destacar que con este modelo se fortalecieron organizaciones de productores que posteriormente han ampliado y mejorado su capacidad de gestión técnica y administrativa, hasta el punto de brindar argumentos de peso a quienes sostienen que el desarrollo alternativo fue y

⁴² Véase nota 40.

sigue siendo una estrategia válida para hacer sostenibles en el largo plazo las acciones de erradicación de los cultivos de uso ilícito.

CONTEXTO SOCIAL DE LA POLÍTICA

1. La pobreza, la falta de educación y la debilidad de la formación técnica de los pequeños cultivadores de productos de uso ilícito, sumadas al abandono de las regiones que ocupan, por parte del Estado, determinan, como se indicó, un entorno social difícil en que el campesino, justamente suspicaz, tiende a rechazar por falta de confianza y por presiones de los distintos grupos que actúan por fuera de la legalidad, las soluciones que se le ofrecen.
2. De lo anterior se desprende que no hay desarrollo alternativo sostenible y a gran escala sin un cambio social y de mentalidad en las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito.
3. En las etapas anteriores se puso de manifiesto el escaso interés que en los procesos de desarrollo alternativo tenían los actores sociales no vinculados a los cultivos de uso ilícito y que, en consecuencia, no eran beneficiarios directos del PNDA. Este relativo desinterés que por las razones anotadas gravita negativamente sobre los proyectos adelantados, se debió en parte a la ausencia de información y en parte al papel pasivo que se otorgó a estos actores dentro de los referidos procesos. Desde este punto de vista, el cambio de enfoque del PDA en el sentido de dirigirse a campesinos que no han sembrado cultivos de uso ilícito o que ya los han erradicado, puede contribuir positivamente a una mayor vinculación del entorno social al programa.
4. Por último, el trabajo realizado por la Auditoría permite refrendar una constatación casi obvia si se analizan diversas experiencias de proyectos de carácter social y económico: el trabajo en una comunidad donde hay

confianza, valores, redes y aspectos similares, es mucho más efectivo que aquel que se realiza dentro de una comunidad en la que están ausentes estos factores.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que aquí se formulan a partir de las enseñanzas obtenidas del monitoreo del CIDER y de otros análisis complementarios, parten del supuesto de que el desarrollo alternativo es una estrategia que debe promoverse y que para tal efecto debe recuperar las experiencias de los años transcurridos desde el momento en que las políticas respectivas se pusieron en ejecución. Es probable que esta apreciación se distancie considerablemente de los planteamientos del gobierno actual que tienden a desestimar la mayoría de estas experiencias, a poner en un plano secundario el desarrollo campesino en aras de la erradicación acelerada de los cultivos de coca y amapola, y a persistir en la aplicación de métodos, en particular la fumigación, que van en contravía de la opinión de muchos expertos para quienes la aspersion aérea con productos químicos implica altos riesgos sociales, ambientales y económicos.

En la medida en que siga prevaleciendo el actual enfoque gubernamental, es muy probable que algunas de las recomendaciones incluidas aquí resulten de cierta manera "extemporáneas", pese a lo cual se dejan consignadas no sólo por considerar que siguen siendo relevantes, sino porque los frecuentes giros en las políticas y estrategias permiten esperar que algunos de estos planteamientos puedan en algún momento ser recogidos por los responsables de la formulación e implementación de tales políticas.

1. Se requiere una claridad suficiente y consensos mínimos tanto sobre el concepto y alcance del desarrollo alternativo, como sobre las posibles formas de abordarlo y lo que cada una de ellas implica. De todas maneras, las distintas experiencias permiten proponerlo como condición necesaria para la sostenibilidad de la erradicación de cultivos ilícitos. El énfasis del Plan Colombia en esta erradicación a corto plazo ha generado nuevos interrogantes sobre

la relación entre ambos procesos: desarrollo y erradicación, aunque se considera aquí que la lógica según la cual la prevención y la erradicación de los cultivos de uso ilícito deben ser producto del desarrollo alternativo es la más conveniente para el país.

2. El desarrollo alternativo debería ser objeto de una política de alcance nacional para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los campesinos, y no simplemente un conjunto de acciones de carácter reactivo y excepcional en función de los programas de erradicación de los cultivos de uso ilícito.
3. Es preciso sustituir por otra la economía que han generado los cultivos ilícitos y sus derivados. Este concepto es mucho más amplio que el mandato original de “sustituir el cultivo”: lo que importa es reemplazar una economía ilícita por una economía legal, y esto implica trascender lo meramente agrícola.
4. La legitimidad social del desarrollo alternativo depende en gran medida de que exista una presencia del Estado que contribuya de manera efectiva al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al respecto, se consideran relevantes los siguientes planteamientos del primer ministro de Agricultura del actual gobierno:
 - a) “Mientras los campesinos no tengan nada que ganar rodeando al Estado, ni nada que perder tolerando a la guerrilla el conflicto armado... jamás podrá resolverse a favor de la legitimidad constitucional”⁴³.
 - b) Hay que diferenciar tajantemente el tratamiento dado a los agricultores y el dado a los narcotraficantes, o sea el dado a los campesinos y el dado a las redes de compra de cultivos ilícitos⁴⁴.
 - c) La estrategia política de sustitución, no puede ser vista como parte de un proyecto militar (fumigación) que causa enormes

problemas sociales. Por el contrario, para ser socialmente exitosa requiere modificar la cultura del narcotráfico y la guerra predominante en muchas zonas del país.

5. Es preciso definir si el desarrollo alternativo es un programa puntual o una política de Estado, y asumir las consecuencias. En el último caso, el aparato estatal debe actuar en función de las necesidades de la misma, y no tomarla como un elemento marginal dentro de sus acciones.
6. Con respecto a esta última afirmación, se considera que la política de desarrollo alternativo manejada bajo la responsabilidad exclusiva de una entidad específica, por importante que sea⁴⁵, sólo puede tener efectos considerables sobre sus beneficiarios directos, ya que por la complejidad de los procesos no está en capacidad de convocar por sí sola al conjunto de la sociedad y del aparato estatal, lo que es condición necesaria para el éxito de la política. Si se pretende que los efectos de ésta lleguen al conjunto de cada una de las sociedades regionales donde se aplique, es preciso movilizar en torno a ella no sólo la acción de las entidades a cargo de las políticas fiscal, agraria, antinarcóticos, de seguridad, sino la voluntad del conjunto de la sociedad y de las instituciones en las esferas nacional, regional y local. Esto implica un compromiso nacional al más alto nivel, ligado a una política de Estado. En otros términos, si se pretende que el PDA se convierta en un instrumento eficaz para mejorar las condiciones de la población que habita en las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos, se requiere un compromiso del conjunto del Estado y de la sociedad, y no la simple acción de una entidad que, dada la complejidad de los procesos, no está en capacidad de convocar por sí sola al conjunto de las instituciones y de las organizaciones sociales. Este compromiso es indispensable para corregir el hecho de que si bien la política de desarrollo alternativo exige la presencia de múltiples sectores, a lo largo del tiempo éstos han actuado por lo general de manera independiente o,

43 Carlos Gustavo Cano, “Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria por la paz”, IICA, julio, 1998.

44 Carlos Gustavo Cano, ponencia citada, agosto 18 de 2000.

45 En este caso el Plante o PND A ubicado en la Presidencia de la República.

incluso, en algunos casos, han estado ausentes del proceso pese a la importancia atribuida a su intervención.

7. En cualquier alternativa, la acción del PNDA debe ser regionalizada, espacializada o territorializada.
8. El agente con el que se relacionan los programas de desarrollo alternativo no es el campesino tradicional; la irrupción de los cultivos ilícitos ha transformado su mentalidad y es paradójico observar cómo el narcotráfico logró en dos décadas lo que no lograron largos años de intentos de modernización del campo: el campesino se internacionalizó, su mundo se globalizó y se vinculó a mercados mundiales aunque, Infortunadamente, por la vía equivocada. No obstante, ahora ese campesino está abierto al cambio y dispuesto a contribuir al desarrollo de una manera más acorde con las exigencias del mundo actual.
9. De lo anterior se desprende que, en ningún caso, las estrategias, los programas o proyectos del PNDA pueden adoptar una lógica opuesta a la racionalidad del mercado⁴⁶. Carecen así de validez las alternativas que implican un retorno del campesino, integrado ya a los mercados nacionales y aun internacionales, a formas de explotación tradicionales, con alta incidencia del minifundio y a veces fuerte orientación hacia el autoconsumo. Este tipo de propuestas no sólo implican más retrocesos que avances en términos organizativos y tecnológicos, sino que no son aceptadas por los habitantes. En otros términos, los programas de desarrollo alternativo deben reflejar esa realidad y superar enfoques tradicionales basados en minifundio y altos componentes de autoconsumo.
10. Lo anterior no impide que deba haber una lógica diferente para abordar el problema de los cultivos de uso ilícito en zonas ubicadas dentro de la frontera agrícola y por fuera de ésta, tal como lo ha planteado y practicado el actual gobierno.
11. La introducción de una racionalidad económica en los procesos conducentes al desarrollo alternativo implica la adopción de criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales de selección de los proyectos, entre los que se mencionan los siguientes:
 - a) Integración de cada proyecto a las condiciones de la globalización, articulación a cadenas productivas y disponibilidad de un sistema de información actualizado y al alcance de los campesinos, sobre oportunidades en los mercados internacionales.
 - b) Exploración de oportunidades de inversión en sectores distintos al agropecuario.
 - c) Selección rigurosa de los proyectos con base en los criterios anteriores; formulación estricta de los mismos y establecimiento de una relación directa con los mercados de productos.
 - d) Sostenibilidad técnica, financiera, económica, social y ambiental de los proyectos.
 - e) Realización de planes de negocios.
 - f) Gestión adecuada de los mismos para lo cual los instrumentos previstos en el IAGAC y el ICE (asociaciones de productores, incubadoras de empresas, capital de riesgo, entre otros) podrían ser aprovechados, obviamente en función de las características de cada proyecto.
 - g) Capacitación y asistencia técnica y administrativa a los beneficiarios.
12. Es imperativo incorporar esquemas de transformación, procesamiento y generación de valor agregado en los productos de desarrollo alternativo, para que las organizaciones campesinas puedan avanzar hacia los mercados finales. Esto fue muy bien entendido por los narcotraficantes, quienes obligaron a los campesinos cocaleros a involucrarse en la transformación, al proscribir el mercado de hoja y promover el mercado de base de coca. El éxito que infortunadamente tuvieron en esta estrategia, tuvo, sin embargo, el mérito de mostrar

⁴⁶ Esto no quiere decir que se acepte como válido cualquier indicador del mercado, sino que se reconozca que la generación de empleo e ingresos para la población requiere proyectos cuyos productos (bienes o servicios) puedan competir en los mercados respectivos, y que sobre la base de esta aceptación se diseñen e implementen proyectos que respondan a esa lógica fundamental.

- que los campesinos coccaleros colombianos, debidamente capacitados, estarían en la posibilidad de participar con éxito en procesos productivos de transformación y no limitarse a seguir siendo meros proveedores de materias primas.
13. Dos tipos de acciones complementarias resultan provechosas para el éxito del programa:
 - a) Los intercambios entre beneficiarios, en particular para difundir experiencias exitosas.
 - b) Las alianzas estratégicas con empresas privadas, que en general pueden ser muy útiles y que, en todos los casos, son indispensables para articular la producción al mercado. En este sentido resultará particularmente valiosa la experiencia de los proyectos de Capital de Riesgo (ICE, Ventana 1).
 14. Lo que los narcotraficantes han venido haciendo con los campesinos y empresarios agrícolas de la región andino-amazónica es lo mismo que han venido haciendo las instituciones y autoridades agrícolas de los países miembros de la OCDE para implementar su política agraria: hacer rentable el uso de los recursos a los que pueden acceder los agricultores y las habilidades que poseen, mediante sistemas de protección y subsidios a la agricultura. En el caso de Colombia, eso es lo que hizo en su época de apogeo la Federación Nacional de Cafeteros con los caficultores. Por desgracia, el rompimiento por los Estados Unidos del Pacto Internacional del Café, hace 12 años, hizo imposible prolongar y profundizar esa acción preventiva, y en este momento la zona cafetera se ha visto contaminada por los cultivos de uso ilícito.
 15. Aunque sólo fue objeto de aplicaciones puntuales y efímeras, el modelo de los pactos voluntarios de erradicación entre el gobierno y los campesinos parece ser potencialmente uno de los más eficaces para lograr la sustitución de cultivos de uso ilícito, siempre que las partes involucradas tengan voluntad de cumplimiento, que se cuente en cada caso con un estudio de factibilidad y diseño, con previsiones y articulaciones de mercado tan sólidas como las de cualquier otro proyecto, y que se disponga de los recursos necesarios en el momento en que se requieran. Es preciso insistir, sin embargo, en que este modelo implica graves riesgos sociales en caso de incumplimiento.
 16. La mejor articulación nación-actores locales parece haberse logrado bajo el modelo de gestión que canaliza los esfuerzos de desarrollo alternativo a través de las asociaciones de productores. Esto se debe principalmente a que genera mayores niveles de confianza de los ciudadanos hacia el Programa, como consecuencia del fortalecimiento que induce en las organizaciones de productores. No obstante, debe tenerse presente que el éxito de este tipo de gestión requiere la existencia de condiciones internas (información, capacitación y organización) y externas (legitimidad, libertad de expresión, voluntad política) que el mismo Programa debería contribuir a formar y consolidar.
 17. El modelo anterior, con los ajustes pertinentes, puede ser replicable para inducir procesos de desarrollo en zonas de economía campesina no necesariamente vinculadas a los cultivos ilícitos ni en riesgo inminente de estarlo.
 18. Las decisiones de cooperación internacional en materia de desarrollo alternativo deberían sustentarse en las políticas del Estado colombiano en cuanto al manejo del problema de los cultivos de uso ilícito y no en los intereses de terceros países, por respetables que sean.
 19. En las negociaciones con la cooperación internacional es necesario fijar condiciones que no hagan difícil la gestión institucional. De acuerdo con el Plante, por ejemplo, el hecho de que en las regiones era preciso trabajar con dos manuales operativos diferenciales de acuerdo con la fuente de financiación: Plante-BID o Plante-USAID, generó enormes dificultades en los equipos regionales y en las comunidades beneficiarias.

20. La actitud del personal de los programas de desarrollo alternativo es esencial para obtener la confianza y la cooperación de los campesinos y de los restantes actores sociales regionales y locales.
21. La experiencia del trabajo con las comunidades indígenas muestra que éstas pueden integrar formas modernas de gestión a sus concepciones ancestrales. No obstante, el proceso para llegar a este punto es lento y delicado.
22. La falta de visión supranacional tiende a provocar desplazamientos de áreas de siembra de cultivos de uso ilícito, sin disminuir la producción. Cabe, en consecuencia, examinar la posibilidad de adelantar estrategias integrales de desarrollo alternativo para el conjunto de la Región Andina. ■

BIBLIOGRAFÍA

Agenda Ciudadana por la Paz, Vida y Libertad, "Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz. Conversaciones de Paz", Bogotá, junio de 2000.

Bernal Contreras, Héctor Hernando, "Impacto ambiental ocasionado por las sustancias químicas, los cultivos ilícitos y las actividades conexas", en *Memorias del Seminario "Problemática de las drogas en Colombia"*, Bogotá, Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002.

Caicedo Cuervo, Carlos, "Expectativas racionales y persistencia de los cultivos ilícitos de coca en Colombia 1986-2003", tesis para optar al título de Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, CIDER, edición policopiada, Bogotá, 2005.

Cano, Gustavo, "Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria por la paz", IICA, julio de 1998.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Universidad de los Andes, "Auditoría técnica al componente BID del Plante", cuatro etapas: 1998, 2000, 2002, 2004, varios volúmenes y anexos.

Consejería para la Acción Social de la Presidencia de la República, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes (CIDER), Memorias del Seminario "La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional", celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), Documento 3218 del 3 de marzo de 2003.

Contraloría General de la República, "El Plan Colombia: ¿un plan antinarcóticos o un plan de desarrollo?", *Economía colombiana*, Bogotá, 2000.

De Rementería, Ibán, *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Planeta, Bogotá, 2001.

———, "Los retos internacionales de la política de desarrollo alternativo", en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario "La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional", celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Ferro M., Juan Guillermo, Osorio P., Flor Edilma, Uribe R., Graciela, Castillo O., Olga Lucía, "Jóvenes coca y amapola, un estudio sobre las transformaciones socioculturales en zonas de cultivos ilícitos", Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 1999.

García, Guillermo, "Resultados del desarrollo alternativo: experiencias en el contexto internacional", Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario "La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional", celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

González, Juan Manuel, "Retos y dificultades de la sustitución de cultivos ilícitos", en *Cultivos ilícitos en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP, 2000.

González, Juan Manuel, "Evaluación técnica ambiental del Plante", en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario "La política de desarrollo

alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Cano, Carlos Gustavo, “Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria para la paz”, Santa Fe de Bogotá, IICA, julio de 1998.

IICA - UNDCP - PLANTE - UNOPS. GTZ, “Opciones productivas para el desarrollo alternativo: contribuciones de las investigaciones agrarias”, Florencia (Caquetá), febrero 1999.

Laverde, Adalgiza, Moreno, Héctor y Palou, Juan Carlos, “Diferentes enfoques del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en Colombia”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Martínez Vivas, Jorge Enrique y Galindo Hernández, Medardo, “Problemática social causada por los cultivos ilícitos en Colombia”, en *Cultivos ilícitos en Colombia*, Universidad de los Andes-Compartir-UNDCP, Bogotá, 2000.

Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Proyecto de desarrollo alternativo en áreas de economías campesinas productoras de cultivos ilícitos en la Serranía del Perijá. Primera fase”, 1993.

Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, “La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados”, Bogotá, 2002 y 2003.

———, “Los cultivos ilícitos en Colombia”. Disponible en www.cultivosilicitoscolombia.gov.co; consulta efectuada en octubre de 2005.

Ortiz, César, “Modelos mentales y modelos formales: una reflexión en el marco de la política de desarrollo alternativo”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), “El desarrollo alternativo y la estrategia colombiana frente a los cultivos ilícitos”, edición policopiada, s. f.

———, “Lineamientos generales para la gestión del componente económico del Plante”, s. f.

———, “Modelo de gestión y regionalización. Enfoques y metodología”, Bogotá, 2001.

Presidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Plan Colombia Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social 2000-2002”, Vol. 1.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), Grupo Temático sobre Desarrollo Alternativo, “Desarrollo alternativo en Colombia”, edición policopiada, marzo de 2000.

Restrepo, Luis Fernando y Salazar, Juan Camilo, “Modelos de gestión: los casos del IAGAC y el ICE”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Restrepo, María Victoria, “El Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

United Nations Office for Drugs Control and Crime Prevention (UNCDP) Colombia, Apoyo y compromisos integrales, Santafé de Bogotá, octubre de 1998.

UNDCP, *Global Illicit Drug Trends*, New York, 1999 a 2003.

Murillo, Jaime Alfonso, “Cultivos ilícitos, desarrollo alternativo y cooperación internacional”, documento de trabajo, UNDCP, s. f.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Colombia: censo cultivos de coca”, junio de 2005.

Vargas Meza, Ricardo, *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2003.

———, *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Bogotá, Transnational Institute –Acción Andina– Tercer Mundo Editores, noviembre de 1999.

———, “La política de control de la oferta de drogas, los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo: recomendaciones de política”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá

entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Wills, Eduardo, “Elementos y dimensiones de la política de desarrollo alternativo en Colombia”, en Consejería, IICA, CIDER, Memorias del Seminario “La política de desarrollo alternativo y su contexto institucional”, celebrado en Bogotá entre el 8 y el 9 de septiembre de 2004; libro en prensa.

Zorro Sánchez, Carlos, “Políticas de desarrollo alternativo en Colombia. Algunas enseñanzas”, ponencia presentada al foro organizado en Barrancabermeja en junio de 2005 por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.