

ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) A LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO ALTERNATIVO DEL GOBIERNO DE COLOMBIA.
CASO: PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES, EN EL PERÍODO 2003-2008

MARÍA ISABEL LOAIZA CORDERO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2012

“Análisis de la cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a los programas de desarrollo alternativo del gobierno de Colombia.
Caso: Programa Familias Guardabosques, en el período 2003-2008”

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
María Isabel Loaiza Cordero

Dirigido por:
Iván Mauricio Gaitán

Semestre I, 2012

A mi abuelo que desde el cielo me acompaña.
A mi abuela quien con su sabiduría y fortaleza siempre me dió su apoyo incondicional.
A mi tío Carlos quien con su entusiasmo y alegría siempre estará entre nosotros.
A mi papá quien con su nobleza me inspirará toda la vida.
A mi mamá quien con sus palabras siempre me enseñó a mirar para adelante y continuar
sin desfallecer.
A mi hermana quien con su amistad y cariño además de ser mi mejor amiga
parece ser un ángel caído del cielo.
A Julián quien con su amor y paciencia me acompañó en este recorrido.
A la Virgen María quien nunca me desamparó y siempre me enseñó el camino hacia Dios.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. MARCO CONCEPTUAL	6
1.1 INSTITUCIONES INTERNACIONALES	6
1.1.1. Organizaciones intergubernamentales formales o no Gubernamentales internacionales	7
1.1.1. Regímenes internacionales	8
1.1.2. Convenciones	9
1.2 DESARROLLO ALTERNATIVO	9
1.3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	14
1.4. ERRADICACIÓN FORZOSA Y VOLUNTARIA	15
2. COLOMBIA EN LA LUCHA CONTRA LOS CULTIVOS ILÍCITOS	17
2.1. ANTECEDENTES, NORMATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL	17
2.2. CONPES 3218	31
2.3. PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES	33

2.4. PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS	37
2.5. PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO	39
3. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC	41
3.1. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN -SS/E	42
3.2.1. Familias Guardabosques	44
3.1.2. Cultura de la legalidad	44
3.1.3. Capital social	45
3.1.4. Incentivo condicionado	45
3.1.5. Proyectos productivos	46
3.1.6. Sostenibilidad ambiental	47
3.2 PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN	47
4. CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Gráfica. Estrategia integral de combate a las drogas ilícitas.

Anexo 2. Cuadro. Fases del Programa Familias Guardabosques.

Anexo 3. Cuadro. Regiones focalizadas por el Programa Familias Guardabosques en las fases I y II.

Anexo 4. Mapa. Municipios intervenidos por Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos –PCI. Fases I y II.

Anexo 5. Cuadro. Municipios con intervención del Programa Familias Guardabosques por regiones Fase III.

Anexo 6. Mapa. Fase III.

Anexo 7. Gráfica. Uso del incentivo condicionado.

Anexo 8. Gráfica. Hectáreas compradas por las Familias Guardabosques.

Anexo 9. Gráfica. Vinculación de las Familias Guardabosques a proyectos productivos.

Anexo 10. Gráfica. Número de hectáreas erradicadas por las Familias Guardabosques.

INTRODUCCIÓN

*“Si das pescado a un hombre hambriento, le nutres una jornada.
Si le enseñas a pescar, le nutrirás toda la vida”.*
Lao Tsé.

El uso de estupefacientes a nivel mundial desde hace más de medio siglo ha aumentado considerablemente a pesar de los esfuerzos intergubernamentales y de la Organización de las Naciones Unidas.

Se han llevado a cabo esfuerzos conjuntos para dar solución a esta problemática, pero la situación cada día ha empeorado más, el incremento del consumo, trajo consigo problemas como el aumento de los cultivos ilícitos para la producción, el uso indiscriminado de sustancias químicas para elaborar drogas ilícitas, el aumento de grupos de narcotraficantes encargados de comercializar la droga a nivel mundial, así como redes de receptores que distribuyen los estupefacientes a todos los rincones del mundo.

La producción y comercialización de drogas ilícitas ha afectado seriamente al país, el número de hectáreas cultivadas ha ido en aumento y los diferentes gobiernos han buscado alternativas para la reducción de dichos cultivos, sin afectar en mayor medida las condiciones agrarias de base que llevan a muchos campesinos a cultivar ilícitos como medio de sustento, a esto se le suma la acción de grupos al margen de la ley que actúan en diferentes regiones del país donde el Estado no tiene mayor presencia.

Con el fin de disminuir el número de hectáreas cultivadas con ilícitos y a su vez, mejorar las condiciones de muchos campesinos que se encuentran en medio del conflicto armado y la guerra contra las drogas ilícitas, la implementación de políticas de desarrollo alternativo se impulsa desde 1998 y cambiará notablemente el enfoque de sustitución de cultivos de los años ochenta.

En este estudio de caso se busca analizar en el marco de la lucha mundial contra el problema de la droga, la cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas

contra la Droga y el Delito -UNODC al Programa Familias Guardabosques en Colombia, en el período 2003-2008.

La teoría del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane, servirá como base para este estudio de caso, mediante el análisis de las instituciones internacionales y su efecto en las políticas que implementan los Estados, en este caso, en la implementación de políticas de desarrollo alternativo en Colombia, que responden a la necesidad de erradicar los cultivos ilícitos y a su vez contribuir a la inclusión política, social y económica de los campesinos.

Para Keohane, “una teoría exitosa de la cooperación, en consecuencia, debe tomar en cuenta los efectos de las instituciones”¹, es por eso que las Convenciones Internacionales en materia de estupefacientes sirven a esta investigación como base para el análisis de la cooperación internacional que el gobierno de Colombia recibe para responder a los compromisos adquiridos internacionalmente en la lucha contra las drogas.

Keohane explica, que “la cooperación no es automática, sino que exige planificación y negociación. Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse”². El cambio en la concepción de la política contra las drogas del gobierno de Colombia refleja la adaptación al marco de acción internacional para contrarrestar el problema de las drogas.

El estudio de caso está dividido en tres capítulos. En el primero se analiza en el marco de las Convenciones Internacionales y la Sesión Extraordinaria de 1998 sobre el problema mundial de las drogas, el cambio en la concepción del desarrollo alternativo en Colombia.

En este capítulo, se desarrolla el marco teórico de la investigación, mediante el concepto de instituciones internacionales de Robert Keohane, la definición de desarrollo alternativo, el concepto de cooperación internacional y finalmente la diferencia entre erradicación forzosa y erradicación voluntaria. Todo esto, con el fin

¹ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 16.

² Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 29.

de entender el cambio en las instituciones internacionales dependiendo de la coyuntura, en este caso con respecto a las drogas ilícitas y su influencia en el cambio en la concepción del desarrollo alternativo en el país para responder a los compromisos adquiridos por el gobierno ante las Convenciones Internacionales.

En el segundo capítulo como lo explica Keohane: “el entorno internacional no determina la acción del Estado [...] las fuentes internas de la política también deben explorarse”³, razón por la cual en éste, se hace un recorrido a través de los antecedentes, normatividad e institucionalidad internacional y finalmente, la implementación del Programa Familias Guardabosques, en las fases I, II y III, que responde tanto al interés del gobierno por participar activamente en la lucha mundial contra las drogas ilícitas, como a la necesidad del país de disminuir los cultivos ilícitos y la potencial oferta de estupefacientes.

En éste capítulo, se hace un recorrido a través del CONPES 3218 que establece el Programa de Desarrollo Alternativo -PDA, y la consecución de sus componentes: el Programa Familias Guardabosques -PFGB y el Programa Proyectos Productivos -PPP, y finaliza con algunas perspectivas del PDA.

En el tercer capítulo, se determinan los aportes de la cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC, al PFGB, como institución internacional que apoya al país en la lucha contra los cultivos ilícitos y en la implementación de programas de desarrollo alternativo.

En éste capítulo, se hace referencia a la acción de la UNODC como institución encargada del seguimiento y verificación de las acciones de los diferentes países con respecto a la Convención de Viena de 1988. Se muestran algunos resultados del Sistema de Seguimiento y Evaluación -SS/E del PFGB y se exponen algunas de las recomendaciones de la UNODC para el mejoramiento futuro de los PDA en el país.

Vale la pena aclarar que este estudio de caso hace referencia a las fases I, II y III del PFGB, pero por cuestiones de espacio y de tiempo se muestran en forma

³ Ver Keohane, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, 1993. p. 8.

general estas fases y no se analiza municipio por municipio donde se implementó el Programa, porque el estudio se basa en la cooperación de la UNODC al PFGB y no en la ejecución territorial detallada del Programa en estas tres fases.

La importancia de esta investigación radica, en el estudio del Programa de Desarrollo Alternativo del presidente Álvaro Uribe Vélez, como impulso para la implementación futura de Programas que además de erradicar los cultivos ilícitos, le faciliten a los campesinos la búsqueda y sostenimiento de otras opciones de ingreso legales para que no tengan que recurrir a los cultivos ilícitos como medio de sustento.

Los esfuerzos con respecto a la disminución de los cultivos ilícitos han mostrado que el país pasó, “de tener en 2002, 102.000 hectáreas de coca a 68.000 de hectáreas en el 2009”⁴, lo que muestra el compromiso del gobierno de Colombia en la lucha contra las drogas ilícitas.

Estudiar el PFGB y la acción de la UNODC como apoyo a este programa en el marco de las Convenciones Internacionales, sirve para futuros análisis sobre cooperación para el desarrollo a países productores de estupefacientes, para que esta cooperación se base en acompañamiento, asistencia, capacitaciones y créditos, para enseñar a los campesinos sobre diversas formas de uso sostenible del suelo, proyectos sostenibles, producción agrícola, y dejar a las diferentes comunidades la enseñanza del *saber hacer* apartándose de modelos asistencialistas que han demostrado deficiencias en el largo plazo.

Recurrir al neoliberalismo institucional de Robert Keohane, permite realizar una interpretación del PDA como respuesta del gobierno de Colombia a su compromiso en la lucha mundial contra las drogas ilícitas, y en respuesta a las acciones estipuladas en las diferentes Convenciones Internacionales.

A su vez, permite analizar la cooperación internacional facilitada por las instituciones internacionales, frente al incremento de la producción y consumo de drogas ilícitas, que requiere de la cooperación y del compromiso de parte de todos los

⁴ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional de la gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos -PCI. Trabajo, hechos y corazón*, 2010. p. 5.

países para brindar soluciones eficaces y sostenibles al problema, mediante el control de cada una de sus etapas.

Es importante resaltar que este estudio se centra en la cooperación de la UNODC en la implementación, ejecución y retroalimentación del PFGB, por lo que no se hacen mediciones estadísticas de los resultados del programa, ni se muestran los resultados de las tres primeras fases en cada municipio del país. Se realiza un recorrido general a través de la esencia del Programa para la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos, como muestra del compromiso de Colombia frente a la lucha mundial contra las drogas ilícitas y el programa de desarrollo alternativo como ejemplo para los demás países del hemisferio.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 INSTITUCIONES INTERNACIONALES

La teoría del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane en su obra: *Instituciones y Poder Estatal*, es la base del presente estudio de caso. Esta teoría, “se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional”⁵. Inicia con el estudio de las instituciones internacionales para explicar en cierta medida el comportamiento de los Estados.

En el Neoliberalismo Institucional, se tiene en cuenta que, “los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación”⁶, razón por la cual, deben existir instituciones que velen por el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente por los países, para que desarrollen actividades en cumplimiento a esas obligaciones –aunque no todos reciban los mismos beneficios, ni cooperen de igual forma- reciban los incentivos de su coordinación con la política de los demás.

En esta teoría son importantes, “las variaciones en el grado de institucionalización que ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado”⁷, ya que dependiendo de la coyuntura del sistema internacional, las instituciones se adaptaran o modificaran de manera que respondan a las demandas de soluciones efectivas.

Así mismo, explica el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, mediante el análisis de las instituciones internacionales que establecen los términos de acción frente a un tema específico y a su vez como punto de inicio

⁵ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 15.

⁶ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 15.

⁷ Ver Keohane *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 16.

para el estudio de la política mundial.⁸ Para Keohane, “la política internacional [...] esta institucionalizada. Es decir, gran parte del comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un conjunto de reglas, normas y convenciones establecidas”⁹. Estas instituciones, facilitan a los Estados la consecución de acuerdos de cooperación para llevar a cabo acciones conjuntas frente a determinado tema.

Para entender el comportamiento del Estado, no sólo tenemos que tomar en cuenta la capacidad de poderío físico relativo de los Estados y reconocer la ausencia de autoridad jerárquica, sino que también debemos comprender a las instituciones políticas mundiales, al margen de que estén formalmente organizadas y explícitamente codificadas.¹⁰

La teoría de Keohane, sirve para los fines de esta investigación en la medida en que resalta la “importancia de las instituciones internacionales, construidas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa”¹¹, y así buscar soluciones conjuntas a la producción, tráfico y consumo de estupefacientes.

Las instituciones son:

Conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas [...] las instituciones internacionales, así definidas, asumen una de estas tres formas: 1. Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; 2. Regímenes Internacionales; 3. Convenciones.¹²

1.1.1 Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales. Son: “capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos”¹³.

⁸ Comparar Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. pp. 15-16.

⁹ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 14.

¹⁰ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 7.

¹¹ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 26.

¹² Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. pp. 16-17.

¹³ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 17.

La Organización de las Naciones Unidas como institución internacional y en este caso, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, responde a la solicitud de los gobiernos de los países afectados con el problema de las drogas ilícitas, por medio de asistencia técnica, cooperación en materia de cultivos ilícitos y asesorías a los gobiernos para combatir las diferentes etapas de producción de estupefacientes.

La UNODC, como institución encargada de velar por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales en materia de estupefacientes e informar sobre las acciones que se desarrollan en cada país para controlar las drogas ilícitas, trabaja de forma conjunta con los gobiernos que así lo soliciten, para encontrar soluciones sostenibles y eficaces al problema de las drogas ilícitas.

1.1.2 Regímenes internacionales. Keohane define los regímenes internacionales como: “instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales”¹⁴. El régimen internacional contra las drogas ilícitas, ha sido desarrollado gracias a la preocupación de la Organización de las Naciones Unidas -ONU y al esfuerzo de varios países por establecer un mapa de ruta para contrarrestar de forma conjunta el problema de los estupefacientes y llevar a cabo, no sólo el control del consumo, sino de las diferentes etapas del proceso de producción de estos.

“Una función fundamental de los regímenes internacionales consiste en facilitar la elaboración de acuerdos específicos sobre asuntos de significación sustancial dentro del área de temas cubierto por el régimen”¹⁵, es así que las diferentes Convenciones que se han desarrollado en materia de estupefacientes, han sido el marco sobre el cual el régimen internacional contra las drogas ilícitas ha sido establecido.

¹⁴ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 17.

¹⁵ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 156.

1.1.3 Convenciones. Son la base sobre la cual se ha formado el régimen internacional contra las drogas ilícitas, y representan posibles acciones que pueden seguir los países en este caso, para controlar, disminuir la producción y el consumo de estupefacientes.

Keohane, las define como: “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento”¹⁶. Las “Convenciones permiten la coordinación de la acción y una alineación de las interpretaciones acerca del sentido de la acción [...] sin embargo, no necesariamente especifican reglas con precisión alguna”¹⁷.

Las Convenciones Internacionales en materia de estupefacientes, han servido al país para guiar las acciones en la lucha mundial contra el problema de las drogas ilícitas.

1.2 DESARROLLO ALTERNATIVO

El aumento de las hectáreas de cultivos ilícitos, la producción de estupefacientes, y su comercialización a pesar de los esfuerzos de los diferentes países y de la Organización de las Naciones Unidas para contrastar el problema de las drogas ilícitas, ha llevado a la ampliación del debate sobre la forma en que debe ser atacado el fenómeno.

Desde los años ochenta, mediante los programas de sustitución de cultivos ilícitos se buscaba darle a los campesinos la oportunidad de cultivar diferentes productos agrícolas, pero muchos de estos programas quedaban cortos ante las diferentes necesidades de los campesinos, la carencia de acceso a servicios básicos, así como la presencia estatal en estos territorios, que durante años se han visto envueltos en la problemática de la violencia.

¹⁶ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 17.

¹⁷ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 19.

Lo que muestra un cambio en la concepción del problema de las drogas ilícitas con respecto a los cultivos, así como, favoreció la adopción de políticas que contrarrestaran el aumento de hectáreas de cultivos ilícitos y a su vez buscaran opciones lícitas para los campesinos que habían recurrido a estos cultivos como medio de sustento.

Esto impulsó un cambio en la concepción que se tenía de los campesinos que cultivaban arbustos de coca, entrando a ser partícipes del desarrollo rural y se buscaron soluciones complementarias respecto a la judicialización de estos, que anteriormente eran conocidos como criminales por participar en dichas actividades.

En los años noventa la Organización de las Naciones Unidas impulsa el concepto de Desarrollo Alternativo establecido en el *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas –UNGASS*.¹⁸ Durante este período de sesiones se cambia totalmente la concepción que se tenía con respecto a los programas de sustitución de cultivos, resaltando la labor de las personas directamente implicadas en los cultivos ilícitos como impulsores del desarrollo de sus comunidades; desde entonces se habla de *desarrollo alternativo*, y se llama la atención sobre la cooperación internacional para impulsar programas que lo apoyen: “subrayamos la importancia especial que reviste la cooperación en el desarrollo alternativo, comprendida una mayor integración de los sectores más vulnerables que participan en el mercado de drogas ilícitas en actividades económicas legales y viables”¹⁹.

En la declaración se determina que “la forma más eficaz de abordar el problema de la droga radica en la adopción de un enfoque global, equilibrado y coordinado, que abarque el control de la oferta y la reducción de la demanda de modo que se refuercen mutuamente, junto con la aplicación adecuada del principio de la

¹⁸ Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, 1999. Documento Electrónico.

¹⁹ Ver ONU. Declaración Política. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 6. Documento Electrónico.

responsabilidad compartida”²⁰, con esta declaración se disminuye el peso del enfoque prohibicionista de las convenciones anteriores, y se abre espacio a los enfoques alternativos en la reducción tanto de la oferta como de la demanda. Además de la declaración política, se establece una declaración para el control de la demanda, que impulsa la cooperación internacional, así como el intercambio de información para controlar el consumo mundial.

En la declaración se resalta la cooperación internacional, con el fin que todos los países, no sólo los productores, se comprometan a combatir el problema de las drogas ilícitas. De igual forma se fortalece el control de las sustancias químicas para la elaboración de estupefacientes, se complementa la cooperación judicial para controlar los delitos respecto a la fabricación y tráfico de drogas, así como se determinan acciones para combatir el lavado de dinero.

Como medida para complementar la lucha contra las drogas ilícitas, se impulsa reiteradamente la cooperación internacional para abrir espacios a nuevos enfoques de erradicación de cultivos, que sirvan no sólo a la disminución de hectáreas cultivadas, sino que se complementen con programas de desarrollo y fomento en el campo.

Se define desarrollo alternativo,

Como un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de la comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas.²¹

El desarrollo alternativo se impulsa en la declaración como: “elemento importante para crear y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles,

²⁰ Ver ONU. Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, pp. 9-10. Documento Electrónico.

²¹ Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, pp. 38-39. Documento Electrónico.

que sustituyan los cultivos ilícitos para la producción de drogas, y es uno de los elementos clave de la política y los programas destinados a reducir la producción ilícita de drogas que se han adoptado en el marco general de la estrategia de las Naciones Unidas”²².

Se hace énfasis en el trabajo y compromiso que todos los países deben asumir, para llevar a cabo los programas de desarrollo alternativo, sin embargo, continúa la penalización y condena a los cultivos ilícitos, lo que representa un enfoque que busca brindar soluciones a los campesinos y de igual forma contrarrestar los cultivos mediante erradicación forzosa y judicialización.

Por medio de cooperación internacional, se espera implementar a nivel mundial programas de desarrollo alternativo, se acuerda la cooperación de la “comunidad internacional y las organizaciones competentes del sistema de Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas para ayudar a combatir la producción ilícita de drogas prestando asistencia financiera y técnica adecuada para el desarrollo alternativo”²³. Al interior de cada país la implementación de los programas de desarrollo alternativo dependerá de cada gobierno, pero contarán con asistencia internacional y apoyo de la Organización de las Naciones Unidas.

Se promueve el desarrollo alternativo como:

Un elemento importante de una estrategia equilibrada y amplia de fiscalización de drogas y su finalidad es crear un entorno propicio para la aplicación de esa estrategia. Su propósito es promover opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido al cultivo ilícito como único medio de vida posible, contribuyendo de manera integrada a la erradicación de la pobreza. Sin embargo, el conjunto de los esfuerzos y los métodos de planificación y ejecución se deben seguir perfeccionando para reforzar los procesos en marcha y realizar programas de desarrollo alternativo nuevos e innovadores.²⁴

²² Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 40. Documento Electrónico.

²³ Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 41. Documento Electrónico.

²⁴ Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la

Se espera que los países colaboren con el intercambio de información y que presenten informes anuales sobre la gestión realizada con respecto al cumplimiento de este mandato, creen instituciones y elaboren legislaciones que respondan a las necesidades de estos programas, así como, mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución de estos, con el fin de desarrollar programas que correspondan a las necesidades de la población y sean respaldados por el gobierno para darles apoyo tanto institucional como legal.

Al finalizar la declaración se hace énfasis en la

Necesidad de adoptar medidas de represión para controlar los cultivos ilícitos [...] aunque los proyectos de desarrollo alternativo sean fructíferos, no es probable que todos los que cultivan plantas para la producción de drogas y los que las producen abandonen voluntariamente sus actividades sólo porque ya existan otras oportunidades; tienen que percibir que existe un riesgo si siguen dedicándose a los cultivos ilícitos para la producción de drogas.²⁵

Lo cual representa una cierta ambigüedad, ya que impulsa el desarrollo alternativo, los programas de mejora de las condiciones para los campesinos con el respaldo de cooperación internacional y la ONU, y a su vez, medidas legales para complementar las acciones de erradicación.

Al terminar la declaración se resalta, que “en las zonas donde los programas de desarrollo alternativo no hayan creado aún otras fuentes viables de ingresos, la puesta en práctica de la erradicación forzosa podría hacer peligrar el éxito de dichos programas”²⁶.

Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 42. Documento Electrónico.

²⁵ Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 44. Documento Electrónico.

²⁶ Ver ONU. Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 45. Documento Electrónico.

1.3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La declaración de la UNGASS de 1998 deja un precedente en el cambio de la concepción de la lucha contra las drogas, enfatizándose en los diferentes aspectos de la producción y del consumo; en los cultivos ilícitos, las sustancias químicas para la producción de estupefacientes, distribución, comercialización y el tráfico mundial de drogas ilícitas. “La cooperación internacional y la aceptación de responsabilidad por parte de las naciones firmantes fueron de suma importancia y debieron ser enfáticas en la restricción de producción y tráfico de estupefacientes”²⁷.

Los informes que rinden los gobiernos con respecto a las acciones destinadas al cumplimiento del mandato de la UNGASS, “aumentan la cantidad y calidad de la comunicación, aliviando así los problemas de información que ante todo crean riesgo e incertidumbre”²⁸, y se fortalece el régimen internacional contra las drogas ilícitas.

“Se ha definido cooperación internacional como un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas”²⁹, la cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas ilícitas significa un esfuerzo conjunto por disminuir o controlar la producción y el consumo de estupefacientes, por lo que “la cooperación implica la adaptación mutua”³⁰.

Adaptación que no significa que “la cooperación no sólo depende de los intereses compartidos, sino que surge de una estructura de discordia o de discordia potencial. Sin discordia no habría cooperación tan sólo armonía. Es importante definir cooperación como mutua adaptación y no considerar que simplemente refleja una

²⁷ Ver Moreno Franco. “Historia de ideas en “vuelo el caso del Prohibicionismo y el Desarrollo Alternativo en la Política Colombiana de Erradicación de Cultivos Ilícitos (1970-1996)”, p. 42. Documento Electrónico.

²⁸ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 171.

²⁹ Ver Keohane, Robert. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, 1988. p. 88.

³⁰ Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. p. 88.

situación en la que los intereses comunes superan los intereses en conflicto”³¹, la participación activa de Colombia en la lucha contra las drogas, sirve a los demás países para impulsar en ellos de igual forma la responsabilidad frente al problema.

Keohane explica que, “debemos analizar la cooperación dentro del contexto de las instituciones internacionales”³², y que estas, “pueden tornarse cada vez más útiles para los gobiernos que desean resolver problemas comunes y perseguir propósitos complementarios sin subordinarse a sistemas jerárquicos de control”³³.

Bajo un marco común de acción los países adaptan sus políticas en la consecución de acuerdos que representen resultados beneficiosos. “La cooperación es altamente política [...] deben alterarse los esquemas de conducta”³⁴, para la obtención de mayores logros, sobretodo para su propio interés.

La cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC al gobierno de Colombia, responderá a la necesidad de soluciones con respecto al incremento de los cultivos ilícitos y al control de las diferentes etapas del proceso de la droga tanto de la oferta como de la demanda.

1.4 ERRADICACIÓN FORZOSA Y VOLUNTARIA

La política de erradicación de cultivos ilícitos en el país se concentrará en dos componentes: la erradicación forzosa y la erradicación voluntaria.

“La lógica detrás de la erradicación forzosa consiste en elevar el riesgo y los costos del proceso de producción asociados al cultivo de hoja de coca para desestimular la producción [...] Sin embargo, el efecto de la erradicación forzosa no es claro a priori ya que al generar un aumento en los precios, establece un incentivo

³¹ Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. p. 26.

³² Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. p. 79.

³³ Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. p. 88.

³⁴ Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. p. 75.

para la siembra de más hectáreas”³⁵. Por medio de esta erradicación se destruye un gran número de hectáreas en determinados territorios, pero puede impulsar la movilización de campesinos hacia áreas cada vez más apartadas donde posiblemente implementen de nuevo estos cultivos.

“La erradicación manual voluntaria enfocada en un programa de desarrollo alternativo, genera una serie de incentivos para los productores, dado que se les ofrece una alternativa que sea rentable para evitar los cultivos ilegales. Así, se les ofrece un incentivo económico, y adicionalmente se les da el acompañamiento social, técnico y ambiental”³⁶. Por medio de esta erradicación se implementan los programas de desarrollo alternativo impulsados por la UNGASS de 1998, que buscan por medio de acuerdos con los campesinos eliminar voluntariamente las hectáreas ilícitas a cambio de una serie de beneficios para ellos y sus familias.

De esta forma, la erradicación forzosa se concentra en la represión a los cultivadores y la fumigación de los cultivos; mientras que la erradicación voluntaria, hace parte de la estrategia de desarrollo alternativo, y busca que los campesinos que se han visto implicados en cultivos ilícitos opten por alternativas de desarrollo rural, además busca establecer la presencia institucional en dichos territorios, fortalecer las capacidades comunitarias y el trabajo colectivo, presentando una alternativa que buscará cambiar las condiciones de muchos campesinos mediante la implementación de políticas integrales, tal como se impulsó después de la UNGASS de 1998, dentro de esta declaración se enmarcaran las posteriores acciones con respecto al desarrollo alternativo del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

³⁵ Ver Moya, Andrés. “Impacto de la erradicación forzosa y el desarrollo alternativo sobre los cultivos de hoja de coca”, 2005. p. 2. Documento Electrónico.

³⁶ Ver Cárdenas Londoño, María Victoria. “Principales determinantes de los cultivos de hojas de coca en los municipios de Colombia”, 2001. p. 21. Documento Electrónico.

2. COLOMBIA EN LA LUCHA CONTRA LOS CULTIVOS ILÍCITOS

El cambio en las Convenciones Internacionales sobre estupefacientes, obedece al cambio en la coyuntura internacional. En respuesta a los compromisos internacionales contraídos en la lucha mundial contra las drogas ilícitas, las políticas del gobierno de Colombia frente a la producción y consumo de estupefacientes han dependido en buena medida de las Convenciones que se han llevado a cabo para controlar las diferentes etapas del proceso y que han servido como base para fortalecer el Régimen Internacional contra las drogas ilícitas.

Las políticas del gobierno de Colombia frente a la producción y consumo de estupefacientes han dependido en buena medida de las Convenciones Internacionales que se han llevado a cabo para controlar las diferentes etapas del proceso y que han servido como base para establecer el régimen internacional contra las drogas ilícitas.

2.1 ANTECEDENTES, NORMATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD INTERNACIONAL

Los esfuerzos anteriores al año 1961 para el control del consumo de opio, la fabricación y distribución de estupefacientes, sirvieron como plataforma para el establecimiento de “una Convención internacional de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos”³⁷. La *Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*,³⁸ representa la base para la prevención y el control del uso de estupefacientes y el esfuerzo de la Organización de las Naciones Unidas –ONU para combatir el uso y evitar el incremento del consumo.

³⁷ Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961”, 1961. p. 1. Documento Electrónico.

³⁸ Ver ONU. “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961”. Documento Electrónico.

Con la Convención de 1961, se espera que los diferentes gobiernos internamente adapten este marco común de acción, creen instituciones y adapten sus legislaciones para responder a la necesidad de controlar el uso de los estupefacientes.

Se crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes –JIFE, que hace seguimiento, verificación y recomendaciones para el cumplimiento de esta Convención, así como suministra información sobre las acciones que cada país lleva a cabo para el cumplimiento de las obligaciones respecto al control del uso de estupefacientes. Para Keohane, “la información, que reduce la incertidumbre, es muy importante como variable en la política mundial, y una de las funciones principales de las instituciones consiste en retener y transmitir información”³⁹.

Esta Convención significó un esfuerzo por realizar controles al uso de estupefacientes, teniendo en cuenta por primera vez las diferentes etapas de la producción hasta el consumo. Se prohibió el “cultivo de la adormidera, del arbusto de coca y de la planta de cannabis [...] para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito”⁴⁰. De igual forma incentiva la cooperación entre los países para lograr el control del uso de estupefacientes, limitado para la investigación, la ciencia y la elaboración de medicamentos.

La convención de 1961, respondió a la necesidad de establecer un marco de acción para los países con respecto a la creciente producción y consumo de estupefacientes. De esta forma con el mandato de prohibir los cultivos, y controlar el tráfico ilícito se esperaba que disminuyera la producción y con esto el uso de estupefacientes; pero para los años setenta, los controles al opio y a la marihuana, dieron como resultado el incremento del uso de drogas psicoactivas, lo que llevó a la realización del *Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*,⁴¹ que busca controlar la producción de estas sustancias, su consumo, y lo que se produzca destinarlo para fines investigativos y medicinales.

³⁹ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 29.

⁴⁰ Ver ONU. “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961”, p. 12. Documento Electrónico.

⁴¹ Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Convenio sobre sustancias Sicotrópicas de 1971”. Documento Electrónico.

Como resultado de los controles a la marihuana, al opio, la heroína y al LSD aumentó el consumo de cocaína a nivel mundial, lo que llevó a los países a buscar soluciones para combatir la oferta de cocaína, desde su producción misma para evitar que llegara a miles de consumidores en todo el mundo. Desde entonces, se impulsaría la política de atacar estrictamente la producción para evitar el consumo.

Como resultado de los controles al tráfico, la persecución a los productores de estupefacientes y las fumigaciones a los cultivos ilícitos, los cultivos de hoja de coca que se encontraban en Perú y Bolivia se movilizaron a Colombia, llevando esto al incremento de la producción de cocaína en el país, y a su vez de diferentes grupos encargados de elaborarla y comercializarla.

En un período de diez años el aumento del consumo de los ilícitos, así como la declarada guerra contra las drogas, dió como resultado un cambio en la concepción con respecto al uso y la elaboración de estupefacientes, que impulsó la búsqueda de soluciones integrales para combatir todas las etapas desde la producción hasta el consumo final.

“Para entender los cambios en la política mundial a lo largo de los siglos, necesitamos entender cómo cambian las convenciones”⁴². Al cambiar la coyuntura internacional con respecto a las drogas ilícitas, al incrementarse su demanda y su oferta, las instituciones internacionales deben de igual forma adaptarse para responder a los nuevos desafíos del problema. Razón por la cual, “la institucionalización es más una variable que una constante en la política mundial”⁴³.

Al cambiar las instituciones, estos cambios afectan las políticas internas de los países, ya que los impulsa de una forma u otra a responder ante la situación que se presenta y a buscar soluciones internas frente a nuevas acciones establecidas por las convenciones para atacar el problema. “Las instituciones cambian como consecuencia de la acción humana y los cambios en las expectativas y los procesos

⁴² Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. pp. 32-33.

⁴³ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 16.

que se dan como resultado pueden ejercer profundos cambios en el comportamiento del Estado”⁴⁴.

Al finalizar la década de los setenta, el incremento del consumo, de la producción y las diferentes formas para el tráfico de estupefacientes, impulsa a la Organización de las Naciones Unidas –ONU, a iniciar en los años ochenta una serie de reuniones para aprobar una nueva convención que responda a los nuevos desafíos de los estupefacientes. Se inicia la “elaboración de un proyecto de convención contra el narcotráfico que contemple en conjunto los aspectos del problema y, en particular, los no previstos en los instrumentos internacionales existentes”⁴⁵.

La situación con respecto a la problemática de los estupefacientes lleva a la ONU y a los Estados a emprender una lucha contra todas las etapas del proceso de elaboración y uso de estupefacientes. De ahora en adelante se buscará controlar la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, con el fin de controlar cada una de las etapas y judicializar a los responsables, de igual forma trabajar conjuntamente en el control del tráfico de los estupefacientes a nivel mundial y la adopción de un marco único de acción para la solución del problema de las drogas ilícitas.

La preocupación por contener el problema, da como resultado la aprobación de la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*,⁴⁶ que impulsa el “intercambio de información, sanciones, decomiso, extradición, asistencia judicial recíproca, otras formas de cooperación y capacitación, sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita, medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes para eliminar la demanda ilícita, el tráfico ilícito por mar”⁴⁷,

⁴⁴ Ver Keohane. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. p. 27.

⁴⁵ Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”, 1988. p. 1. Documento Electrónico.

⁴⁶ Ver ONU. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”. Documento Electrónico.

⁴⁷ Ver ONU. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”. Documento Electrónico.

para ofrecer un marco integral de acción y fortalecer las acciones establecidas contra las drogas ilícitas en la Convención de 1961 y el Convenio de 1971.

Estas convenciones muestran que, “ante esta realidad y las manifestaciones internacionales de la conexión existente entre el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el crimen transnacional, los países se ven precisados a mancomunar con mayor vigor sus esfuerzos para lograr combatir esas amenazas con base en los principios de corresponsabilidad, integralidad, equilibrio y cooperación internacional”⁴⁸.

La lucha contra las drogas ilícitas a finales de los años ochenta tendrá un cambio significativo, que se impulsará con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, en la cual se incluyen acciones para controlar las diferentes etapas de la producción y comercialización de los estupefacientes.

En esta Convención con respecto a la disminución de los cultivos ilícitos, y a la cooperación que los países pueden recibir para reducir el número de hectáreas cultivadas con éstos en sus territorios, por primera vez se tiene en cuenta el concepto de “desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables. Factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socioeconómicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas sean puestos en marcha”⁴⁹.

Para controlar el número de hectáreas de cultivos ilícitos, en esta Convención se buscó que los gobiernos con ayuda de recursos y asistencia técnica de cooperación internacional, trabajaran en el estudio e implementación de soluciones alternativas a los campesinos para abandonar dichos cultivos, y a su vez tener en cuenta el desarrollo en el campo y el cuidado del medio ambiente.

Este cambio en la concepción del problema de las drogas ilícitas con respecto a los cultivos, favoreció la adopción de políticas que contrarrestaran el

⁴⁸ Ver Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y Resultados 2002, 2003*. p. 17. Documento Electrónico.

⁴⁹ Ver ONU. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”, p. 29. Documento Electrónico.

aumento de hectáreas de cultivos ilícitos y a su vez buscaran opciones lícitas para los campesinos que habían recurrido a estos cultivos como medio de sustento.

Esto impulsó un cambio en la concepción que se tenía de los campesinos que cultivaban arbustos de coca, entrando a ser partícipes del desarrollo rural y se buscaron soluciones complementarias respecto a la judicialización de estos, que anteriormente eran conocidos como criminales por participar en dichas actividades. “En consecuencia, se comienza a generar un espacio de debate académico y de aceptación estatal donde estas ideas son planteadas en miras a establecer nuevos mecanismos de erradicación de los cultivos ilícitos”⁵⁰.

Se busca que los campesinos que participan en dichos cultivos, tengan otras opciones de sustento para abandonar los ilícitos y mantener a sus familias.

En el país,

La experiencia del "desarrollo alternativo" se inicia en 1985 con el proyecto de sustitución del cultivo de coca en el sur del Cauca, el cual fue ampliado al norte de Nariño a partir de 1989. Este mostró la necesidad de darle a los proyectos un enfoque multisectorial, donde los procesos integrales de desarrollo rural se convirtieran en un medio para la consecución del objetivo central de reducción de cultivos ilícitos.⁵¹

La Convención de 1988 impulsa el cambio en la concepción de la lucha contra los cultivos ilícitos.

Dentro de este nuevo enfoque, pero conservando el criterio de focalización de acciones en campesinos cultivadores de coca, en 1990 se iniciaron proyectos de desarrollo alternativo en Guaviare, Caquetá y Putumayo, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas -UNDCP-, operados por la Oficina de Servicios para Proyectos -OSP- del PNUD.⁵²

La UNDCP, hoy Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC, impulsó proyectos de desarrollo rural en diferentes departamentos del país. En 1994 se expide el documento CONPES 2734: *Programa Nacional de Desarrollo*

⁵⁰ Ver Moreno Franco, Daniel. “Historia de ideas en “vuelo el caso del Prohibicionismo y el Desarrollo Alternativo en la Política Colombiana de Erradicación de Cultivos Ilícitos (1970-1996)”, 2008. p. 53. Documento Electrónico.

⁵¹ Ver Departamento Nacional de Planeación -DNP. “CONPES 2734: Programa Nacional de Desarrollo Alternativo”, 1994. p. 6. Documento Electrónico.

⁵² Ver DNP. “CONPES 2734: Programa Nacional de Desarrollo Alternativo”, pp. 6-7. Documento Electrónico.

Alternativo,⁵³ en el que “el concepto de Desarrollo Alternativo orienta una política integral que fomenta el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementa la presencia institucional del Estado y crea fuentes alternativas de ingresos [...] representa un elemento complementario en el compromiso nacional de lucha contra las drogas y los cultivos ilícitos”⁵⁴.

Con esta política se espera, llevar a cabo la erradicación de los cultivos ilícitos para evitar que se sigan produciendo toneladas de cocaína y se distribuyan en el mercado mundial, y a su vez dar alternativas al campesino para que no reincida en el cultivo. Los programas de sustitución de cultivos, tendrán en cuenta para la reducción de los cultivos ilícitos no sólo la penalización a los campesinos, sino ampliar la perspectiva hacia políticas que busquen cambiar sus condiciones, presentándoles otras opciones de cultivos lícitos de subsistencia para erradicar voluntariamente los ilícitos.

En Colombia, se crea el *Plan nacional de desarrollo alternativo -PLANTE*,⁵⁵ “para implementarlo se logró el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (Usaid) y se diseñaron, dos instrumentos que más tarde tendrían gran importancia: apoyo a grupos asociativos y comunitarios (Iagac) y capitalización empresarial (ICE)”⁵⁶.

A pesar de las iniciativas de sustitución de cultivos y los esfuerzos de los países para el control del tráfico de estupefacientes, el consumo a nivel mundial aumentó, por lo que en el año 1998 se lleva a cabo el *Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas -UNGASS*,⁵⁷ en el que “para cada uno de los objetivos debe fijarse un plazo. Para el año 2008, los Estados miembros deberían

⁵³ Ver DNP. “CONPES 2734: Programa Nacional de Desarrollo Alternativo”. Documento Electrónico.

⁵⁴ Ver DNP. “CONPES 2734: Programa Nacional de Desarrollo Alternativo”, p. 2. Documento Electrónico.

⁵⁵ Ver Presidencia de la República de Colombia. “Decreto 472 de 1996”, 1996. Documento Electrónico.

⁵⁶ Ver Zorro, Carlos. “Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia”. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, 2011. p. 97.

⁵⁷ Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, 1999. Documento Electrónico.

haber realizado progresos reales con una eliminación o reducción notable de los cultivos de adormidera, coca y cannabis”⁵⁸.

Estas declaraciones impulsan en los países la consecución de proyectos de cooperación internacional tanto con las *organizaciones gubernamentales formales* como con las *no gubernamentales internacionales* para el logro de metas concretas con respecto a la reducción efectiva de los cultivos ilícitos.

En la Declaración Política de la UNGASS se establece,

Que la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que exige un planteamiento integral y equilibrado en plena conformidad con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional, en particular el pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁵⁹

En el país, el impulso del desarrollo alternativo y la cooperación internacional para fortalecer dichas iniciativas, dio como resultado la implementación de programas cuyos “recursos podían canalizarse hacia cinco componentes básicos: desarrollo institucional y comunitario; desarrollo técnico y productivo; apoyo a pueblos indígenas; recuperación y conservación de áreas ambientalmente frágiles e infraestructuras para el desarrollo”⁶⁰, y se gestó la entrada de recursos provenientes de cooperación internacional para la implementación de dichos programas.

Pero en mayor medida, sirve a Colombia como medio de control de las organizaciones del narcotráfico y grupos armados al margen de la ley, ya que la reducción de estos cultivos y la destrucción de laboratorios donde se procesa la cocaína impiden que estos grupos reciban las ganancias de este negocio. Así, “el logro de ganancias a partir de la búsqueda de políticas complementarias depende de la

⁵⁸ Ver ONU. Declaración del Secretario General de las naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, en la inauguración del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 1. Documento Electrónico.

⁵⁹ Ver ONU. Declaración Política. En: “Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, p. 3. Documento Electrónico.

⁶⁰ Ver Zorro. “Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia”. pp. 96-97.

cooperación”⁶¹. Colombia ha recibido cooperación de diferentes agencias internacionales para la consecución de los objetivos sobre la reducción de los cultivos ilícitos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito -UNODC, coopera con el gobierno para presentar resultados significativos en la disminución de dichas hectáreas.

A pesar de los esfuerzos del país, Colombia se convirtió en uno de los principales productores de cocaína a nivel mundial, “entre 1980 y 2001, el área cultivada con coca en el país pasó de 3.500 a 144.807 hectáreas cultivadas, lo que indica un crecimiento del 25,6% anual. Este aumento vertiginoso coincide con la reducción de estos cultivos en Perú y Bolivia”⁶². Lo que llevó a varios gobiernos a implementar políticas represivas para el cultivo de ilícitos, así como la erradicación forzosa por medio de la fumigación con glifosato.

En respuesta al aumento del número de hectáreas cultivadas con ilícitos, se intensificaron las aspersiones, “en materia de erradicación, entre 1998 y 2001, se fumigó un total de 254.783 hectáreas, es decir, un promedio de 63.696 cada año. Esto indica una tasa de crecimiento de hectáreas fumigadas de 32,62% para dicho período”⁶³. Estas fumigaciones redujeron considerablemente el número de hectáreas cultivadas, pero los problemas de fondo que impulsan los cultivos en zonas de frontera continuaron vigentes.

La fumigación se convirtió en una fortaleza del programa de erradicación de cultivos ilícitos, lo que dió como resultado, la migración de muchos cultivos a áreas cada vez más alejadas de la presencia estatal, donde se facilita de igual forma la presencia de grupos armados que se encargan de proporcionar seguridad para llevar a cabo las diferentes etapas de producción e incluso facilitar el comercio de los estupefacientes.

⁶¹ Ver Keohane. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, p. 78.

⁶² Ver DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*, p. 43. Documento Electrónico.

⁶³ Ver Departamento Nacional de Planeación -DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*, 2003. p. 46. Documento Electrónico.

A pesar de los esfuerzos del gobierno en cuanto a desarrollo alternativo y erradicación forzosa, el número de hectáreas de cultivos ilícitos se mantenía y no presentaba mayores cambios. Esto mostraba que los programas de desarrollo alternativo, debían ir más lejos de lo alcanzado hasta ahora y brindar en el futuro condiciones sostenibles económicamente para los campesinos afectados con la problemática de los cultivos ilícitos. Para esto se necesitaban mayores recursos y esfuerzos de la cooperación internacional tanto técnica como financiera que apoyaran los programas y a su vez capacitaran a los campesinos.

Con la Declaración de la UNGASS de 1998, se destinaron en el país esfuerzos importantes a la consecución de programas de desarrollo alternativo a pesar de la continuación con las fumigaciones.

El gobierno del presidente Andrés Pastrana promovió

Para combatir el narcotráfico [...] desarticular las diferentes fases del negocio mediante tres componentes principales que afectarían la cadena productiva: el control de los cultivos ilícitos, mediante la erradicación forzosa y voluntaria; la interdicción, incluyendo el control al lavado de activos y el tráfico de armas; y acciones contundentes en materia de extinción del derecho de dominio de bienes. Lo anterior se complementará con las políticas de desarrollo alternativo de inversión productiva y social, incluida en el componente de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto y prevención del consumo de drogas.⁶⁴

En esta política mediante la implementación del desarrollo alternativo, se espera que los campesinos se hagan partícipes del desarrollo de sus regiones, y construyan una economía local que pueda participar en el mercado nacional y contribuir de esta forma a la incorporación de las regiones apartadas hacia la legalidad.

El gobierno debía promover la inversión en el campo para la compra de tierras, insumos agrícolas, tecnología para implementar proyectos que beneficiaran a los campesinos en la producción y cultivo de productos para su sustento. Sin embargo, continuó con las fumigaciones con el fin de disminuir drásticamente el número de hectáreas cultivadas y esto a su vez dañaba las cosechas lícitas de los campesinos.

⁶⁴ Ver DNE. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y Resultados 2002*, p. 18. Documento Electrónico.

El presidente Álvaro Uribe Vélez asume el poder en un momento bastante complicado para el país, además del incremento de hectáreas cultivadas con ilícitos, la situación con respecto al conflicto armado ha empeorado en los diferentes departamentos, después de finalizar los diálogos de paz del presidente Pastrana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC y al concluir la llamada zona de distensión del Caguán, sin llegar a mayores acuerdos. Los guerrilleros concentrados en dicha zona se dispersaron a diferentes regiones del país, lo que representó la continuación de conflictos pasados entre guerrilleros y paramilitares en diferentes departamentos.

Con respecto a los cultivos ilícitos, a pesar de las fumigaciones llevadas a cabo en el gobierno de Andrés Pastrana, se desarrollaban cultivos en diferentes departamentos del país y en otros reaparecían después de muchos años. Por ejemplo en el departamento de Putumayo, las acciones de aspersión dieron como resultado la disminución de los cultivos, pero estos reaparecerían junto a una gran cantidad de familias provenientes de zonas asperjadas en el departamento de Nariño y a lo largo de la región Pacífico, “los cultivos de coca en el Pacífico se consolidan en la última década, a diferencia de otras regiones con tradición cocalera. Los cultivos cobran importancia cuando se presenta una notable reducción en Putumayo, dando inicio a uno de los principales núcleos de coca que persisten hasta la actualidad a pesar de los intensos controles”⁶⁵.

Varios aspectos dificultan la situación a los campesinos que recurren a los cultivos ilícitos. En primer lugar, como lo explica De Rementería, los subsidios a la producción agrícola en los países desarrollados y los bajos precios internacionales de estos productos dan como resultado que en el país donde la producción agrícola no es subsidiada, ésta no sea rentable, porque el campesino no recibe la cantidad monetaria que debería recibir por sus cosechas, razón por la cual debe cultivar una mayor cantidad de tierra para obtener algún tipo de ganancia.

⁶⁵ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Dirección Nacional de Estupefuentes -DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*, 2010. p. 90.

A esto se le suma un problema que tiene vigencia en el país desde los años veinte, muchos campesinos no tienen ningún título de propiedad de la tierra que trabajan, por lo que además de pagar arriendos por la tierra y no recibir mayor ganancia con respecto a las ventas agrícolas, la posibilidad de tecnificar la producción y de tener una tierra más productiva es aún más difícil ya que la tierra que trabaja no le pertenece y le es casi imposible adquirirla porque no tiene los suficientes recursos.

Las políticas de erradicación buscan reducir un número considerable de hectáreas sembradas con ilícitos, pero las condiciones para los campesinos son muy difíciles; además de los diferentes problemas agrarios, existen redes de narcotraficantes y acciones armadas de paramilitares y guerrilleros, que se enfrentan por el control de estos territorios y a su vez por el control de los cultivos y de la producción de estupefacientes. Circunstancias que dejan a estos campesinos en situaciones mayores de vulnerabilidad, no sólo tienen los problemas con respecto a la tierra, sino que se encuentran en medio del conflicto.

Las condiciones sociales, económicas y culturales persisten. [...] aunque estamos frente a territorios de gran riqueza y biodiversidad, presentan una baja integración a la economía nacional, así como bajas condiciones de competitividad. De igual forma, factores como pobreza, desigualdad, falta de vías de comunicación, se han convertido en obstáculos para el desarrollo humano y económico.⁶⁶

Los cultivos ilícitos en el país, aunque no representan mayores ganancias para quienes los cultivan, -ya que las ganancias se obtienen sobre el producto final-, representan una alternativa ante la exclusión social, política y económica de estos trabajadores y los territorios que habitan.

Lo que reciben los campesinos por las hojas de coca sirve de sustento a las familias, que además no tienen la necesidad de movilizarse para venderlas, ya que el grupo armado que se establezca en determinado territorio, se encarga de recoger las hojas en cada predio para después proceder a la producción.

De esta forma, “los cultivos ilícitos se han convertido en la forma de vida de varias familias campesinas porque encuentran en ésta una forma de generación de

⁶⁶ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 6.

ingresos que si bien no les garantiza acumulación de capital, les ayuda a reducir su vulnerabilidad económica”⁶⁷. Sin embargo, éstos cultivos dejan a los campesinos en medio de varios conflictos, tanto por el control de las zonas de cultivo, producción y comercialización entre los grupos armados al margen de la ley y bandas de crimen organizado, como los deja vulnerables ante la guerra contra las drogas ilícitas emprendida por el gobierno, ya que muchos no cultivan ilícitos por gusto, sino por necesidad.

Las condiciones en las que se producen estos cultivos y se venden las hojas de coca, facilitan el incremento de hectáreas cultivadas, debido a que,

La venta de hoja de coca se realiza de forma principal en las mismas unidades productoras; se presentan mínimos costos de transporte y mayor certidumbre de comercialización en comparación con la venta de productos lícitos en una región que presenta importantes deficiencias en su infraestructura vial. A lo anterior se suma la financiación asegurada por parte de los grupos armados ilegales con presencia en la región.⁶⁸

Las condiciones para las personas que cultivan ilícitos no son las mejores, “un determinante que manifiestan los cultivadores de coca para continuar con la siembra es la falta de oportunidades, es decir, el interés no siempre se asocia con la rentabilidad, lo cual marca la importancia dentro de un esquema de contención y prevención”⁶⁹. De igual forma, la situación para muchos campesinos con respecto al acceso a los servicios básicos muestra que, “el 72.6% carece de acceso al servicio de electricidad y el 88.9% al de acueducto [...] el 99.6% de acceso a alcantarillado [...] 96.4% no disponen del servicio de gas”⁷⁰.

La erradicación por medio de las fumigaciones, a pesar de presentar reducciones considerables con respecto al número de hectáreas cultivadas con ilícitos, al no presentar oportunidades para los campesinos, dan como resultado que estos surjan en otros lugares del país. “Si bien las políticas de control se han realizado con

⁶⁷ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 7.

⁶⁸ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 92.

⁶⁹ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 93.

⁷⁰ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*, 2010. p. 57.

mayor intensidad [...] éstas no han tenido un efecto proporcional en términos de reducción real de las áreas sembradas. Los cultivadores resisten más a la acción de las autoridades, de allí el bajo impacto de las políticas aplicadas”⁷¹.

El control y las aspersiones de cultivos ilícitos sin presentar mayores cambios en el entorno de los campesinos, sólo la persecución, y la violencia, dan como resultado la dispersión de los cultivos, que cambiaban de ser grandes extensiones cultivadas a estar concentradas en minifundios dispersos que implicaban un mayor número de familias en todo el territorio nacional, lo que dificultaría su erradicación. “En 2003, las mayores concentraciones de cultivos de coca se ubicaron en los departamentos del Nariño, Guaviare y Meta, que contienen el 54% del cultivo total de coca del país, seguido en menor proporción por Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, Bolívar y Antioquia, que contienen el 32%”⁷².

El gobierno de Uribe buscaría, “atacar los determinantes de siembra, resiembra y persistencia de cultivos ilícitos implica recobrar estos territorios y contribuir al fortalecimiento del capital social y humano local en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos como hechos de paz”⁷³. La reducción efectiva de los cultivos ilícitos en el territorio, debía implementar programas de desarrollo alternativo, para disminuir el número de hectáreas y presentar a los campesinos condiciones favorables para abandonar estos cultivos y participar en el desarrollo de su comunidad.

El país debía continuar con las acciones en respuesta a los compromisos adquiridos en la lucha mundial contra las drogas ilícitas, “el plante siguió operando durante el primer año del primer período del presidente Álvaro Uribe. Después, el desarrollo alternativo fue redefinido y enmarcado en la *Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI)*”⁷⁴.

⁷¹ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 6.

⁷² Ver Dirección Nacional de Estupefacientes -DNE. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y Resultados 2003, 2004*. p. 24. Documento Electrónico. ODC 2003.

⁷³ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 10.

⁷⁴ Ver Zorro. “Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia (1982-2009)”. p. 101.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social, mediante el PCI, impulsará programas de desarrollo alternativo con la ayuda de diferentes agencias de cooperación internacional, el apoyo y cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, en diferentes departamentos del país.

2.2 CONPES 3218

El gobierno del presidente Uribe, frente a la cuestión de los cultivos ilícitos y con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos ante la Organización de las Naciones Unidas –ONU con respecto a las acciones estipuladas en la Convención de 1961, el Convenio de 1971, la Convención de Viena de 1988, y la UNGASS de 1998, por medio del documento CONPES 3218, estableció su *Programa de Desarrollo alternativo –PDA 2003-2006*,⁷⁵ que buscará el control de los cultivos ilícitos a través de:

(i) Consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión; (ii) brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas; (iii) promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado; y (iv) apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario.⁷⁶

Este programa representó un cambio en la concepción con respecto al desarrollo alternativo en el país, no sólo se tendría en cuenta la sustitución de cultivos y la transición de los campesinos hacia una producción legal, sino se impulsarían acciones como: reforzar la presencia estatal y su legalidad en el territorio nacional, fortalecer las asociaciones campesinas para que desde estas organizaciones se desarrollaran proyectos productivos y se rechazaran los cultivos ilícitos.

Emerge el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Uribe, dentro del cual, si bien se formula un discurso que busca sacar el desarrollo alternativo de su condición de plan asistencialista y de emergencia, recuperando un enfoque de desarrollo regional, se contradice con la modalidad transaccional y con la irracionalidad comprobada de las

⁷⁵ Ver Departamento Nacional de Planeación -DNP. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, 2003. Documento Electrónico.

⁷⁶ Ver DNP. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, p. 2. Documento Electrónico.

fumigaciones que han hecho fracasar proyectos gubernamentales y de la misma cooperación internacional.⁷⁷

Para que las comunidades pudieran acceder al PDA de la PCI, por primera vez se establece con éstas, un compromiso colectivo de rechazo a los cultivos ilícitos, en el que se estipula que sólo recibirán las ayudas y el apoyo del gobierno, si se verifica que en dichos territorios, la población ya ha eliminado completamente los cultivos ilícitos y a su vez se compromete a no volver a cultivarlos en dichas tierras, lo que genera una obligación, tanto de la comunidad como del gobierno en fortalecer su relación y responsabilidad con respecto a la lucha contra los cultivos ilícitos en el país.

De igual forma, el PDA busca impulsar la presencia del gobierno en estos territorios apartados, para establecer su soberanía y recuperarla frente a los actores armados, y que la población reconozca al Estado como única autoridad y no a los narcotraficantes, ni paramilitares, ni guerrilleros. “La estrategia de desarrollo en zonas de conflicto retoma elementos del Plan Colombia en cuanto a integralidad de las acciones y multicausalidad del conflicto, pero incorpora como aspecto novedoso la articulación del concepto de desarrollo alternativo con un enfoque de desarrollo regional”⁷⁸.

La erradicación en el PDA se establece a través de dos mecanismos: la erradicación forzosa y la erradicación manual voluntaria. En la primera, por medio de las fumigaciones se espera destruir la mayoría de cultivos localizados en amplias zonas del país determinadas a través de imágenes satelitales.

De la mano con los programas de desarrollo alternativo, ha estructurado una estrategia de erradicación manual forzosa de los cultivos de coca y amapola [...] Los Grupos Móviles de Erradicación –GME están adscritos al PCI de Acción Social y son uno de los pilares fundamentales de la lucha contra la droga en Colombia. Hasta la fecha, el esfuerzo financiero requerido para el funcionamiento de los GME ha recaído en fondos colombianos, lo que es un reflejo de la voluntad política y material del país por superar los problemas de narcotráfico y las drogas.⁷⁹

⁷⁷ Ver Vargas Mesa, Ricardo. *Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo: Una perspectiva desde el sur de Colombia*, 2003. p. 110.

⁷⁸ Ver DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*, p. 62. Documento Electrónico.

⁷⁹ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo:*

La erradicación voluntaria a través del PDA del gobierno nacional, buscará brindar opciones a los campesinos para que al mismo tiempo que erradiquen los cultivos ilícitos de sus comunidades, el gobierno los apoye con la consolidación de proyectos que beneficien a la comunidad y les presten en el mediano y largo plazo opciones legales para su sustento.

El PDA para este fin tendrá “dos componentes: proyectos productivos y generación de ingresos; y familias guardabosques”⁸⁰.

El componente proyectos productivos, buscaba apoyar iniciativas de campesinos mediante apoyo financiero y capacitaciones, para que dichas iniciativas dieran resultados representativos en el mediano y largo plazo, y los campesinos que dependían de los cultivos ilícitos ya no tuvieran la necesidad de volver a éstos.

El componente familias guardabosques, tiene como fin que las familias que han tenido que recurrir a los cultivos ilícitos, además de erradicarlos, cuiden y protejan el medio ambiente, de igual forma, reciban apoyo económico del gobierno, para no volver a cultivar ilícitos en su territorio como medio de sustento; terminado el tiempo del subsidio, se espera que las familias hagan parte de proyectos productivos para darle sostenibilidad a la estrategia. El componente, “involucra la *sostenibilidad ambiental* como uno de sus objetivos fundamentales, cuyo cumplimiento permite asegurar una contribución significativa al mejoramiento de la precaria situación por la cual atraviesan los recursos naturales en muchas partes del país”⁸¹.

2.3 PROGRAMA FAMILIAS GUARDABOSQUES

Desde el año 2003, la *Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL*, por medio el del *Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos –PCI*, implementó el Programa Familias Guardabosques -PFGB, que

Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos, 2008. p. 51.

⁸⁰ Ver DNP. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, pp. 8-9. Documento Electrónico.

⁸¹ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 66.

representa una iniciativa que cambia la concepción de sustitución de cultivos ilícitos transformándola a desarrollo alternativo y cumple con las obligaciones contraídas internacionalmente con respecto a la lucha contra las drogas ilícitas.

Para su implementación, se tuvo en cuenta a las autoridades departamentales, municipales y veredales para que junto a éstas se concertaran las familias que harían parte del Programa. “El programa ha previsto que podrán vincularse tanto las familias que han erradicado los cultivos ilícitos, como las que no los han tenido nunca. De este modo se compromete a la comunidad entera en torno al propósito de mantener la zona libre de ilícitos y de conservar y restaurar los bosques”⁸².

Con la ayuda de cooperación internacional y recursos del Estado, para la implementación del PFGB, “las familias que se vincularon en las fases I y II, es decir entre 2003 y 2004, fueron las primeras en recibir este modelo institucional de desarrollo alternativo, con un gran énfasis en el fomento de prácticas ambientales a través de la conservación y recuperación del bosque”⁸³. Además de impulsar en el país una nueva concepción con respecto al desarrollo alternativo, se buscó recuperar en las zonas afectadas con los cultivos ilícitos el medio ambiente que había sido afectado tanto por la agricultura, como por los ilícitos, para ello, se llevarían a cabo capacitaciones que dieran a los campesinos bases técnicas para un cultivo sostenible a lo largo del tiempo y recuperar las condiciones naturales y minerales del suelo.

Para que este programa tuviera una repercusión mayor,

Se firmaron contratos colectivos con todas las familias inscritas. A partir de ese momento contaban con 60 días calendario para erradicar los cultivos ilícitos de su vereda (en caso de tenerlos). La UNODC verificó y certificó el cumplimiento de la erradicación manual voluntaria, y con esto se procedió a la firma de contratos individuales con cada una de las familias.⁸⁴

⁸² Ver DNP. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, p. 10. Documento Electrónico.

⁸³ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 9.

⁸⁴ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. pp. 16-17.

El compromiso de erradicar de forma colectiva los cultivos ilícitos impulsó las relaciones al interior de la comunidad afectada, se comprometen a trabajar por erradicar manualmente los ilícitos y así, “una vez la comunidad ha hecho un compromiso de no siembra ni resiembra de cultivos ilícitos se entrega a cada familia un incentivo económico condicionado cada dos meses y un acompañamiento técnico-ambiental y social, para que emprenda iniciativas productivas sostenibles, a partir del uso legal de la tierra y los recursos naturales”⁸⁵.

En el Programa, las comunidades se comprometían a erradicar manualmente los cultivos ilícitos, y el gobierno ayudaba a las familias mediante un incentivo, que durante las fases I y II que duraban tres años cada una fue de \$833.000 bimensual,⁸⁶ y estas a su vez durante el período de ejecución del Programa no volvían a sembrar ilícitos porque así perderían el derecho que les daba el Programa al incentivo. Esto se convertía en una obligación colectiva, ya que si alguna familia tenía cultivos ilícitos, no le entregaban esta ayuda a ninguna familia en toda la vereda.

Las obligaciones contraídas con estos contratos, dinamizaban las relaciones sociales al interior de la comunidad, debido al esfuerzo conjunto de erradicación para acceder y continuar en el Programa, así como las capacitaciones y asistencia del gobierno para implementar métodos y prácticas de cultivo que facilitaran a los campesinos la formulación e implementación de un proyecto productivo. De esta forma, “las familias que entran al programa se comprometen a: i) mantener sus veredas libres de cultivos ilícitos; ii) ahorrar de manera obligatoria entre 40% y 50% del incentivo condicionado recibido para cofinanciar proyectos productivos y/o comprar su tierra; y iii) desarrollar e implementar estrategias de carácter ambiental”⁸⁷.

El apoyo del gobierno a la erradicación voluntaria con el PDA, devolvía en estas tierras paulatinamente la presencia legal del Estado con el respaldo de las fuerzas militares, para “atacar los determinantes de siembra, resiembra y persistencia

⁸⁵ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 9.

⁸⁶ Comparar UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional de la gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos -PCI. Trabajo, hechos y corazón*.

⁸⁷ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 18.

de cultivos ilícitos e implica recobrar estos territorios y contribuir al fortalecimiento del capital social y humano local en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos como hechos de paz”⁸⁸.

Así mismo, el Programa mediante la reforestación y las capacitaciones técnicas, busca el cuidado y sostenimiento del medio ambiente en estas zonas afectadas por los cultivos ilícitos y por una agricultura de subsistencia que no tiene prácticas de uso adecuado del suelo, ni de las fuentes naturales de agua.

La siembra de árboles se incrementó desde la línea base hasta la línea final, y pasó de ser practicada por el 8.6% de los beneficiarios al 68.1%. Esta práctica se llevó a cabo principalmente en zonas erosionadas y márgenes hídricas, identificadas como zonas de riesgo o de protección de cuencas en todos los municipios focalizados, con lo que se buscaba mejorar la oferta hídrica y recuperar la capa vegetal del suelo.⁸⁹

Además de buscar mejorar las prácticas con respecto al uso del suelo, con la presencia del gobierno en estos territorios, se esperaba que las comunidades regresaran poco a poco a la denominada *cultura de la legalidad*, que “está asociada a la capacidad de las comunidades de interactuar con la institucionalidad, ya que al mejorar ésta, aumenta la posibilidad de participación de las comunidades en la toma de decisiones gubernamentales que inciden en sus procesos de desarrollo”⁹⁰.

Dentro del Programa, el gobierno impulsó el apoyo a las organizaciones locales y su vez prestarles acompañamiento en la formulación de proyectos productivos, para que una vez terminada la fase correspondiente del PFGB, estas comunidades no tuvieran por necesidad que retomar los cultivos ilícitos, sino tener opciones legales y rentables de ingresos.

Con el apoyo a los proyectos productivos, se busca que las comunidades fortalezcan el capital social, que desde hace muchos años se había perdido por la presencia de grupos armados y la violencia. De esta forma, “la estrategia de desarrollo alternativo no se propone controlar los cultivos con fines ilícitos por medio

⁸⁸ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 95.

⁸⁹ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 79.

⁹⁰ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 39.

de la destrucción de aquellos, para así forzar la voluntad de los agentes que los conducen sino, por el contrario, se propone actuar sobre la voluntad de los cultivadores para así convenir con ellos el control de la oferta ilícita”⁹¹.

Junto al incentivo condicionado también se promovió el ahorro de una parte de éste para que las familias lo destinaran e invirtieran en proyectos futuros, para buscar la sostenibilidad de la erradicación voluntaria y que las familias beneficiarias del Programa no tuvieran la necesidad de cultivar de nuevo ilícitos como medio de sustento. “El objetivo general del programa es empoderar a las familias para que se conviertan en participantes activos, a nivel local y regional, de los procesos de desarrollo sociales y económicos”⁹². Para la fase III del Programa, el incentivo económico durante tres años sería de \$600.000 que se entregarían como en las fases I y II bimensualmente.⁹³

Mediante la participación de la comunidad en el Programa Proyectos Productivos recibían el apoyo del gobierno y de la empresa privada para desarrollar opciones legales que a largo y mediano plazo les facilitaran a las familias otros medios de sustento.

Desde el 2003, el Programa Familias Guardabosques ha intervenido en 23 departamentos y 121 municipios; y ha vinculado 106.826 familias, de las cuales se encuentran activas, en procesos de acompañamiento y pago del incentivo económico condicionado 67.796 familias. En estos años (2003-2008), el ahorro de las Familias Guardabosques ha sido cercano a los sesenta y nueve mil seiscientos millones de pesos (\$69.599.267.489).⁹⁴

2.4 PROGRAMA PROYECTOS PRODUCTIVOS

Para la sostenibilidad del PFGB, se espera que con los recursos provenientes del ahorro del incentivo, el apoyo del gobierno y la empresa privada, se implementen proyectos productivos con los que después de terminado el período con el incentivo,

⁹¹ Ver Rementería. *La guerra de las drogas: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. p. 178.

⁹² Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 19.

⁹³ Comparar UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional de la gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Trabajo, hechos y corazón*. p. 19.

⁹⁴ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 6.

-que para cada fase (I, II y III) es de tres años-, los campesinos descubran formas legales de sustento.

Este programa, “facilitará el acceso de los pequeños productores a un adecuado financiamiento, específicamente a esquemas de largo plazo con los cuales puedan financiar las etapas de maduración y repagar los créditos en las etapas de producción, de manera que los proyectos puedan ser autosostenibles”⁹⁵. Para esto se llevaron a cabo capacitaciones para mejorar las prácticas campesinas y el cuidado del medio ambiente.

“Los proyectos productivos que más desarrollan las familias guardabosques a nivel nacional corresponden al sector agrícola con un 77% seguido del sector pecuario con el 14%. Les siguen en importancia los proyectos forestales, los cuales son realizados por el 6% [...] los proyectos agroindustriales realizados por el 2% y sector servicios por el 1%”⁹⁶. El programa proyectos productivos, es una iniciativa novedosa de desarrollo alternativo en el país que complementa la acción del PFGB y busca darle sostenibilidad después de terminado el período con el incentivo. Sin embargo, muchos de estos proyectos agrícolas por la falta de recursos, se quedan en la fase de planeación, por lo que el programa necesita una mayor destinación de recursos para la tecnificación de la producción, créditos de bajos intereses, acceso a maquinaria, así como la compra de tierras, que haga posible la superación del minifundio improductivo.

Además, muchos proyectos que desarrollaban una producción a mediano y largo plazo, al terminar cada fase del PFGB no habían empezado a producir cantidades comerciables, y se encontraban en la fase de implementación primaria, por lo que el Programa terminados los tres años terminó de darles el incentivo y muchos campesinos no tenían otros medios legales de sustento para sus familias, y no se

⁹⁵ Ver DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*, p. 64. Documento Electrónico.

⁹⁶ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Indicadores año 2007 Consolidado Nacional*, 2010. p. 50.

habían consolidado los proyectos, por ser muchos de tardío rendimiento, como café, cacao y caucho.

2.5 PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO

Al finalizar las diferentes fases del PFGB, se espera que haya un incremento en el capital social de estas comunidades y que en las comunidades se regrese a la conciencia de un colectivo que trabaja en las mismas condiciones y que busca conjuntamente soluciones a sus diferentes problemas.

Como resultado de los programas de desarrollo alternativo del PCI, implementados desde el 2003, se “mantienen 4.239.743 hectáreas libres de ilícitos”⁹⁷. Sin embargo, “las modificaciones presupuestales [...] han reducido no sólo las oportunidades de involucrar un mayor número de familias deseosas de acabar la coca, sino también las posibilidades de sostenibilidad de los mismos, dada la reducción de recursos para inversión productiva, apalancamiento y fortalecimiento organizacional”⁹⁸. Razón por la cual a pesar que el Programa en sus fases IV, V y VI ha cobijado a un mayor número de familias, el incentivo comparado con las fases I, II y III fue mucho menor, y como se entrega bimensualmente (Anexo 2), no garantiza que se emplee en la generación de proyectos alternativos, sino como medio de sustento, sin opciones para el desarrollo local.

La disminución del incentivo y del tiempo en cada una de las fases del programa, a su vez impide que muchas familias ahorren lo suficiente para invertir en la compra de las tierras que trabajan. “Si las posibilidades de comprar tierras son escasas, se pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo alternativo pues una familia guardabosques tendrá pocos incentivos positivos para involucrarse en líneas productivas de largo plazo en tierras arrendadas”⁹⁹.

⁹⁷ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos.* p. 9.

⁹⁸ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos.* p. 11.

⁹⁹ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos.* p. 22.

Lo que da como resultado, que no sólo se presenten menos proyectos productivos viables, sino que muchas familias pierdan el interés en los programas que en un principio generaron tanta expectativa, tanto el PFGB como el PPP.

El gobierno ante el incremento de los cultivos ilícitos, “inició una intensa campaña de aspersión y erradicación manual, esta estrategia ha llevado a que el cultivador ejerza acciones de choque para contrarrestar el impacto como la movilización o desplazamiento de los cultivos a zonas aisladas donde se dificultan las actividades de control”¹⁰⁰. La movilización de campesinos por las aspersiones, dificulta a su vez la labor de los programas de desarrollo alternativo y la consecución de resultados representativos para las comunidades.

¹⁰⁰ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 6.

3. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC

Esta oficina, está encargada de velar por el cumplimiento de las acciones estipuladas en la Convención de Viena de 1988, y ofrece apoyo a los países para enfrentar el problema de las drogas ilícitas, y la consecución de metas con respecto a la erradicación, control de cultivos ilícitos, ejecución de programas de desarrollo alternativo, entre otras actividades para contrarrestar las diferentes etapas de las drogas ilícitas, desde su producción hasta su comercialización y los delitos que se derivan de estas actividades.

La “UNODC como agencia de fiscalización y monitoreo a los avances de la lucha internacional contra las drogas y el delito ha logrado evidenciar los progresos de Colombia en esta materia y los nuevos retos a los que se enfrenta la política de desarrollo alternativo del gobierno nacional”¹⁰¹. El apoyo de esta oficina al gobierno de Colombia en materia de desarrollo alternativo, ha sido determinante para la etapa de monitoreo y evaluación del Programa Familias Guardabosques -PFGB.

El seguimiento, verificación y estudio del PFGB es realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC, quien en calidad de actor neutro cuantifica, y cualifica el Programa, lo que facilita el estudio de sus diferentes fases.

La cooperación de la UNODC al PFGB, favoreció su ejecución y retroalimentación, con el fin de establecer las debilidades y fortalezas del Programa, superar esas debilidades e incrementar las fortalezas, para que los futuros programas de desarrollo alternativo en el país, logren una mayor cohesión en el campo y a su vez respondan a los compromisos adquiridos por el país en la lucha contra las drogas ilícitas, en forma menos coercitiva y más dispuesta al desarrollo alternativo y sostenible de las comunidades.

¹⁰¹ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos.* p. 15.

La UNODC, por solicitud de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. A través de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos -PCI, y en cumplimiento del mandato de apoyar al Gobierno y a la sociedad civil para enfrentar todos los aspectos del problema de las drogas y del delito, diseñó y puso en marcha el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SS/E) a dicho programa.¹⁰²

Mediante este Sistema, la UNODC en cumplimiento de las Convenciones Internacionales en materia de estupefacientes, evalúa y verifica que los compromisos del gobierno de Colombia con respecto al Programa de Desarrollo Alternativo y al componente PFGB, se estén cumpliendo, y que a la vez las familias que firmaron los contratos de erradicación voluntaria cumplan con mantener sus veredas sin cultivos ilícitos.

3.1 SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN - SS/E

Mediante este sistema implementado por la UNODC, se verifica que lo planteado en el PDA del gobierno nacional para el PFGB se esté cumpliendo de acuerdo a lo estipulado y a lo pactado entre el gobierno y las familias.

Este sistema representa el,

Esfuerzo para generar los conceptos y las metodologías necesarios para producir una valiosa y profunda masa crítica de información objetiva sobre las poblaciones que fueron sujetos activos de las políticas de desarrollo alternativo implementadas por el gobierno de Colombia durante el período 2003 a 2007, por haber estado vinculadas directamente con los cultivos ilícitos o actividades relativas a estos o porque han estado en riesgo de vincularse con estas actividades.¹⁰³

Para esto el SS/E desarrolló su propia metodología para la recolección y análisis de la información, y busca con los resultados obtenidos por el sistema, servir al gobierno para la toma de decisiones futuras en cuanto a políticas de desarrollo alternativo y cumplir con el compromiso mundial de erradicación de cultivos ilícitos. “Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, este proceso [...] ayuda a valorar los avances y logros de la estrategia de los programas, y también

¹⁰² Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. pp. 11-12.

¹⁰³ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 7.

permite realizar recomendaciones sustanciales para su implementación y sostenibilidad”¹⁰⁴.

La cooperación que recibe el gobierno de Colombia a los programas de desarrollo alternativo por parte de la UNODC, mediante la implementación del SS/E, le facilita el análisis de los resultados obtenidos de la implementación de estos programas en cada fase, lo que le permite determinar al gobierno las fallas con respecto a la formulación, ejecución e implementación del Programa y mostrar de igual forma el avance del país con respecto a la lucha contra los cultivos ilícitos por medio del desarrollo alternativo.

El sistema “tiene su fortaleza en la capacidad de proveer información y potencializar los aprendizajes organizacionales e institucionales, así como en la posibilidad de incorporar juicios valorativos y plurales dentro de un contexto de debates amplios e interdisciplinarios”¹⁰⁵.

El SS/E tiene en cuenta para el análisis del Programa a las familias beneficiarias, lo que da a la evaluación del Programa un mayor valor, ya que hará las recomendaciones y consideraciones pertinentes luego del estudio de los resultados obtenidos directamente con las familias.

El proceso de seguimiento se realizó de dos maneras: un levantamiento de información cuantitativa, en el que se recolectaron datos sobre indicadores previamente seleccionados por medio de la encuesta directa a los beneficiarios del Programa, y una recolección de información cualitativa que siguió la metodología de grupos focales con las partes interesadas.¹⁰⁶

La cooperación de la UNODC fue fundamental, ya que el establecimiento del SS/E, sirvió para cuantificar y a su vez cualificar los resultados del programa en las fases I, II y III a las que se refiere este estudio. “Generamos información respecto al ámbito económico productivo donde se analizaron los progresos, enfatizando en la vinculación con proyectos productivos, la compra de tierras y la capacidad de ahorro

¹⁰⁴ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 14.

¹⁰⁵ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional*, 2011. p. 12.

¹⁰⁶ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 18.

[...] se evaluó la mejora en los conocimientos de las familias sobre buenas prácticas ambientales”¹⁰⁷.

El SS/E mostró que “los cultivos ilícitos al finalizar la fase I y II no son una fuente de ingresos para el 99.5% de las Familias Guardabosques, en el seguimiento de la fase III no lo son para ningún beneficiario y en el arranque de la fase IV no lo son para el 99.9%”¹⁰⁸. Razón por la cual las recomendaciones de la UNODC deben ser tenidas en cuenta para que estas poblaciones no vuelvan a cultivar ilícitos en sus veredas y las acciones del PDA sean sostenibles en el largo plazo.

Con respecto a cada uno de los aspectos en los que se enfocó el Programa, el SS/E realizó el análisis y las observaciones pertinentes:

3.1.1 Familias Guardabosques. Para entender a las familias vinculadas a este programa el SS/E realizó la “caracterización de las Familias Guardabosques, mediante condiciones demográficas, tasa de natalidad y fecundidad, la estructura familiar, nivel de educación de las familias, representantes de la familia”¹⁰⁹, con esto, se espera dar a conocer las condiciones y necesidades de las diferentes familias, para que a partir de ahí, el gobierno formule las políticas de desarrollo alternativo, y que, “en aquellos hogares liderados por mujeres el Programa podría implementar estrategias que permitan generar y fomentar el empoderamiento de la mujer al interior de sus familias y en sus comunidades”¹¹⁰.

3.1.2 Cultura de la legalidad. El SS/E mostró que el interés del gobierno por la participación directa de las familias en la erradicación voluntaria, a cambio de apoyo económico y capacitaciones, impulsó en las comunidades la participación en el programa.

La baja presencia estatal en los territorios, facilita el establecimiento de grupos al margen de la ley que prácticamente gobiernan e imponen sus propias leyes

¹⁰⁷ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 8.

¹⁰⁸ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 25.

¹⁰⁹ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional*. p. 23.

¹¹⁰ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Indicadores año 2007 Consolidado Nacional*, 2010. p. 25.

en dichos territorios, y con la falta de condiciones de seguridad y sustento para las familias, las comunidades reconocen la autoridad de dichos grupos y no la institucionalidad del Estado.

Razón por la cual el PFGB, al mostrar el interés en estas comunidades para que erradiquen voluntariamente los cultivos ilícitos de su territorio a cambio del apoyo económico del gobierno, favorece que en estos territorios regrese la autoridad del Estado y con esta el regreso a la legalidad.

3.1.3 Capital social. Las zonas donde se presentó el PFGB, son territorios en los que habitan personas provenientes de diferentes lugares del país que han sido perseguidos por la violencia durante décadas, son personas que han crecido con el temor de la persecución y la violencia y en cuyo recuerdo para muchos se encuentra el desplazamiento forzado que los ha llevado a abandonar sus lugares de origen por miedo.

El PFGB, al buscar la legalidad de las asociaciones campesinas, espera regresar a estas comunidades la confianza en sus vecinos, con el fin de colaborar en proyectos sostenibles y productivos que garanticen a la comunidad recursos y alimentos.

Así mismo, la erradicación voluntaria al ser un deber colectivo, como condición antes de recibir la ayuda gubernamental, impulsa en las comunidades la responsabilidad y solidaridad.

La UNODC se encarga de hacer la “verificación y certificación de los núcleos libres de ilícitos, [...] con el acompañamiento de representantes de organismos nacionales, regionales y locales”¹¹¹, después de esta verificación las familias reciben el incentivo económico y deben mantener la vereda sin ilícitos, porque cada dos meses antes de la entrega de la ayuda económica se realiza la misma verificación para que el PFGB se implemente correctamente según lo planeado.

3.1.4 Incentivo condicionado. Uno de los aspectos más sobresalientes que el SS/E señala del Programa, es la dinamización de la economía campesina en

¹¹¹ Ver DNP. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, p. 11. Documento Electrónico.

aquellos municipios que mostraban un estancamiento económico, y la mayoría de los recursos provenían de la venta de la hoja de coca.

En la economía de estos municipios, el ingreso por medio del incentivo condicionado, dió como resultado que las familias obtuvieran un ingreso fijo durante el tiempo de duración de la determinada fase del Programa, lo que les permitió a las familias gastar e invertir ese dinero en lo que más necesitaran. De igual forma, impulsó el ahorro de una parte de este incentivo para la formulación e implementación de proyectos productivos.

Este incentivo mostró el interés del gobierno nacional por incluir a los campesinos dentro de la economía nacional, promoviendo la inversión y el ahorro de este incentivo para encontrar formas legales de sostenibilidad económica, rompiendo el aislamiento de muchos territorios y regresando la legalidad del Estado a tierras donde ésta nunca había existido.

3.1.5 Proyectos productivos. Para el SS/E este es uno de los componentes que más se debe fortalecer en futuras políticas de desarrollo alternativo, ya que se debe trabajar en su viabilidad y sostenibilidad; con el fin de darle continuidad a la política de desarrollo alternativo y que el incentivo del PFGB no cree dependencia en las familias beneficiarias, razón por la cual la iniciativa de proyectos productivos es muy importante para el PFGB, porque debe crear en las comunidades otras opciones de ingreso después de finalizada la intervención del PFGB, para que las familias no vuelvan a cultivar ilícitos debido a su vulnerabilidad y darle sostenibilidad a la política de desarrollo alternativo en el país, y que no sólo se le dé al campesino temporalmente la ayuda económica para que salga de la ilegalidad, sino se le capacite para continuar en la legalidad mediante el trabajo y el conocimiento de la tierra que habita, sobre las posibilidades de crecimiento de las cosechas, capacidades de los suelos y cuidado de los recursos naturales. Es ahí donde el programa debe fortalecerse más, no dar subsidios que creen dependencia, sino incentivar competencias y capacidades agrícolas para que el gobierno pueda intervenir otras áreas con la misma problemática y que al salir de estos territorios no vuelvan a los ilícitos.

3.1.6 Sostenibilidad ambiental. Este aspecto para el SS/E se debe impulsar en mayor medida en los programas de desarrollo alternativo futuros, ya que la sostenibilidad ambiental no sólo se debe basar en la deforestación y a su vez la reforestación con fines comerciales, se deben cuidar los bosques naturales del país, pensando no en las ganancias económicas, sino en las generaciones venideras. Los programas de desarrollo alternativo en el futuro, deben complementar la inclusión económica de los campesinos, con el cuidado del medio ambiente y la mejora de las prácticas agrícolas. “Es importante que el Programa, en sus fases posteriores, en articulación con las alcaldías y gobernaciones y las corporaciones autónomas regionales, promueva la construcción tanto de acueductos como de sistemas alternativos de almacenamiento de agua que aseguren un uso eficiente del recurso”¹¹².

Mediante el análisis y las observaciones pertinentes, la UNODC participó activamente en la ejecución del PFGB, debido a que,

El seguimiento y evaluación son dos elementos fundamentales que contribuyen enormemente a asegurar el éxito de cualquier programa. El SS/E se fundamenta en un conjunto de actividades que se realizan para recolectar la información sobre la marcha del programa, así como el proceso de reflexión y análisis que esta suscite acerca de las acciones desplegadas por el PFGB.¹¹³

3.2 PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN

La cooperación de la UNODC al Programa Familias Guardabosques –PFGB, es muy importante en la implementación del Programa de Desarrollo Alternativo –PDA, del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

El SS/E muestra las oportunidades y beneficios del PFGB, así como permite el análisis de los resultados del programa.

La capacidad de la UNODC para generar información sobre la marcha y en terreno hace posible valorar los logros, identificar obstáculos y ofrecer recomendaciones que facilitan la toma de decisiones informadas, así como la creación de una base de información muy valiosa que permite conocer los avances del desarrollo alternativo en Colombia.¹¹⁴

¹¹² Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 68.

¹¹³ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. p. 18.

¹¹⁴ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Trabajo, Hechos y Corazón*. p. 13.

En el año 2008, se firma el acuerdo “COL/J86 Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia, entre ACCIÓN SOCIAL y la UNODC”¹¹⁵, que busca la continuación del SS/E para los programas de desarrollo alternativo en el país, lo que muestra la voluntad del gobierno de Colombia, por continuar con estos programas, obtener resultados significativos en la reducción de las hectáreas de cultivos ilícitos y mostrar resultados significativos en la lucha mundial contra las drogas ilícitas.

“El proyecto COL/J86 mejorará la capacidad del gobierno Colombiano para desarrollar, implementar y monitorear su estrategia de reducción de cultivos ilícitos en el marco de las convenciones internacionales suscritas para enfrentar las drogas ilícitas y de los planes nacionales relevantes”¹¹⁶, el gobierno de Colombia, diez años después de la UNGASS sigue trabajando con la UNODC para contrarrestar cada una de las etapas de la producción de las drogas ilícitas, en este estudio de caso, para la correcta implementación del PFGB en las fases I, II y III.

Con ayuda de diferentes agencias de cooperación internacional y en este caso, mediante la cooperación de la UNODC al PFGB, el PDA ha mostrado resultados importantes tanto en las comunidades, como en la reducción de las hectáreas cultivadas con ilícitos.

El proyecto COL/J86, además contempla:

- i. Componente social de incentivos económicos condicionados a comunidades rurales para eliminar y/o prevenir los cultivos ilícitos; ii. Acompañamiento técnico, social y ambiental a las comunidades beneficiarias; iii. Implementación de proyectos productivos (ex proyecto UNODC COL/J31); iv. Seguimiento, monitoreo y verificación (ex proyecto UNODC COL/H48).¹¹⁷

¹¹⁵ Ver Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL. “Proyecto COL/J86: Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia”. Documento Electrónico.

¹¹⁶ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. “Proyecto COL/J86: Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia”, p. 3. Documento Electrónico

¹¹⁷ Ver UNODC y ACCIÓN SOCIAL. “Proyecto COL/J86: Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia”, p. 3. Documento Electrónico.

Finalmente el SS/E determina que, “se requiere coordinar los esfuerzos locales y nacionales con las agendas de las organizaciones de desarrollo en la medida que ningún proyecto o programa tendrá éxito sin los esfuerzos coordinados e integrales para proporcionar nuevas oportunidades y alternativas rurales sostenibles”¹¹⁸.

El esfuerzo del gobierno del presidente Álvaro Uribe en materia de desarrollo alternativo, muestra el compromiso de Colombia frente a la guerra internacional contra las drogas ilícitas y hace parte de la responsabilidad conjunta de todos los países por contrarrestar el problema de los estupefacientes. Aunque, “la experiencia demuestra que la salida al fenómeno de los cultivos ilícitos no es rápida, también demuestra que los resultados exitosos se pueden alcanzar con persistencia, objetivos coherentes y el compromiso de las naciones”¹¹⁹.

El PFGB a pesar de sus debilidades, representó en el país una alternativa legal para muchas familias y es el primer paso para el desarrollo sostenible de muchas comunidades rurales, la UNODC mediante el SS/E facilita la evaluación del programa y al analizar sus debilidades y fortalezas, deja la base para que los próximos gobiernos en materia de desarrollo alternativo, formulen políticas que superen las debilidades y exploten las fortalezas de los anteriores programas.

¹¹⁸ Ver UNODC y DNE. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. p. 94.

¹¹⁹ Ver UNODC Y ACCIÓN SOCIAL. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. p. 53.

4. CONCLUSIONES

Los cambios en las instituciones internacionales como reflejo de la problemática mundial frente a las drogas ilícitas, muestran en gran parte la adaptación de las políticas del gobierno de Colombia con respecto a la erradicación de los cultivos ilícitos, que han respondido a las diferentes Convenciones Internacionales para controlar los estupefacientes.

La implementación del Programa de Desarrollo Alternativo –PDA en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, es una muestra del efecto de las Convenciones Internacionales en la política interna, y con la ayuda de cooperación internacional los componentes del PDA mostraron resultados significativos en cuanto a la disminución de hectáreas con cultivos ilícitos.

Sin embargo, el PDA implementado junto a las fumigaciones, presenta resultados contradictorios, ya que mientras el desarrollo alternativo busca establecer opciones lícitas para muchos campesinos, las fumigaciones además de destruir tanto cultivos lícitos como ilícitos, destruyen fuentes naturales de agua, dañan la composición natural del suelo y tienen efectos adversos sobre la salud de las personas.

El proceso de formulación e implementación de políticas de desarrollo alternativo en el país apenas comienza, se debe incrementar la coordinación entre las diferentes instituciones nacionales e internacionales para la implementación y continuidad de estas políticas, así como tener en cuenta a las comunidades en la formulación de éstas, para atender sus necesidades y demandas, ya que cada región presenta diferencias con respecto a la situación con los cultivos ilícitos, con los grupos armados al margen de la ley, necesidades insatisfechas, falta de vías de comunicación y comercialización para sus productos, inseguridad y desplazamiento forzado.

Los próximos gobiernos deben trabajar para que estos programas tengan continuidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo, así como, aumentar su cobertura y no doblegar esfuerzos entre las diferentes instituciones y oficinas.

El PDA, no debería ser propio de cada gobierno, sino debería ser parte de una política de Estado, que además de disminuir las hectáreas de cultivos ilícitos, legalice las tierras de muchos campesinos y busque soluciones sostenibles a los diferentes problemas agrarios.

Es sobresaliente que en el país se estén implementando programas de desarrollo alternativo que están presentando una disminución significativa de las hectáreas cultivadas con ilícitos, pero aún falta mucho por hacer. Es necesaria la ayuda internacional para implementar estos programas en todo territorio nacional y para darles sostenibilidad.

Los programas de desarrollo alternativo del país, aunque han mostrado un cambio con respecto al número total de hectáreas cultivadas con plantas de coca, deben enfocarse en la sostenibilidad de los programas, y para esto se necesita la cooperación internacional, para que facilite a los campesinos, no sólo el acceso a créditos, sino que permita que estos accedan a programas de capacitación en materia de uso del suelo, recursos hídricos y proyectos productivos, para enseñarles a hacer y no sólo quedarse en programas asistencialistas.

En el futuro, las políticas de desarrollo alternativo deben superar en recursos y esfuerzos a las fumigaciones y a la erradicación forzosa, para que los campesinos que cultivan ilícitos como medio de sustento tengan opciones legales para rechazar dichos cultivos en sus veredas y comunidades. Éstas políticas de igual forma deben implementar programas productivos a corto plazo, para que las familias tengan opciones lícitas de sustento y a su vez puedan comercializar diferentes productos que vayan más allá de las opciones estipuladas en el CONPES 3218.

El programa familias guardabosques -PFGB, en materia de desarrollo alternativo representó una novedad, ya que tiene en cuenta aspectos que van más allá de la sustitución de cultivos de los años ochenta, y establece un compromiso colectivo entre el gobierno y las veredas para erradicar dichos cultivos voluntariamente, y recibir la ayuda del gobierno y de la cooperación internacional, además es un programa totalmente hecho e implementado en Colombia que

representa un ejemplo sobresaliente para los demás países del hemisferio en la lucha contra los cultivos ilícitos.

La cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC al PFGB, muestra el interés de la comunidad internacional en apoyar a los países productores de hoja de coca, cannabis y adormidera para disminuir éstos cultivos, y ayudar a las comunidades a salir de la pobreza, participar en la seguridad alimentaria de su país y contribuir al desarrollo sostenible de sus comunidades por medio de los proyectos productivos. Sin embargo, la UNODC debe fortalecer la coordinación y colaboración con las diferentes Agencias y Programas de la ONU en el país.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación –SS/E de la UNODC, como herramienta de verificación, proporciona al gobierno la cuantificación de las acciones con respecto al PFGB y muestra la participación del país por medio del PDA para la consecución de objetivos respecto al desarrollo de las comunidades y cumplimiento de las acciones estipuladas en las Convenciones Internacionales contra las drogas ilícitas.

A su vez, el SS/E hace recomendaciones, para facilitar a los gobiernos futuros la implementación de un PDA que solvante las dificultades que encontró el PFGB y mejore la calidad de vida de los campesinos. En el futuro, la UNODC debe participar más activamente con expertos y cooperación técnica para la implementación de prácticas agrícolas que sean menos invasivas con el medio ambiente, así como apoyar la investigación en materia de erradicación voluntaria y desarrollo rural integral.

En Programas de Desarrollo Alternativo futuros, la UNODC podría participar más activamente en la lucha contra las drogas ilícitas aportando un número significativo de expertos en campo que apoyen a los campesinos para la sostenibilidad de sus proyectos productivos, así como brindar asistencia para la tecnificación de algunos predios.

Finalmente, durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y con el cambio con respecto a la concepción del problema de las drogas ilícitas hacia un

debate más flexible que se va alejando del prohibicionismo, ojalá que se implementen aún más acciones y componentes para el desarrollo alternativo que superen las deficiencias y dificultades de programas anteriores y que fortalezcan sus aspectos positivos, para que en Colombia la erradicación y disminución de cultivos ilícitos no sean sólo cifras y fumigaciones que muestran la disminución de las hectáreas cultivadas, sino representen cambios significativos en el campo y en el desarrollo agrario donde pueda existir más equidad y menos indiferencia.

BIBLIOGRAFÍA

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

Gaviria Uribe, Alejandro y Mejía Londoño, Daniel (comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.

Keohane, Robert. *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

_____. *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Krasner, Stephen (comp). *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.

Sodupe, Kepa. *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Ed. Universidad del País Vasco, 2003.

Vargas Mesa, Ricardo. *Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo: Una perspectiva desde el sur de Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2003.

_____. *Fumigación y Conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.

Vargas Mesa, Ricardo (comp). *Drogas, Poder y Región en Colombia: impactos locales y conflicto*. Bogotá: CINEP, 1995.

Otros Documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Programa de Desarrollo Alternativo: Programa Familias Guardabosques*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Acción Social, Beta Editores Ltda, 2004.

_____. *Programa Familias Guardabosques*. Medellín: Impresos Begón Ltda, 2004. Manual.

Cárdenas Londoño, María Victoria. “Principales determinantes de los cultivos de hojas de coca en los municipios de Colombia”. Medellín: 2011. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web:

http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/Medellin/2011/Principales%20Determinantes%20de%20los%20Cultivos%20de%20Coca%20en%20los%20Municipios%20de%20Colombia%20PFGB_MaVictoriaCardenas.pdf. Presentación.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. *Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002*. Bogotá: 1998. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web: http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/esp/planes_nacionales/colombia.pdf

Departamento Nacional de Planeación. “CONPES 3218: Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”. Bogotá: 2003. Consulta realizada en Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3218.pdf>

_____. “CONPES 3669: Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”. Bogotá: 2010. Consulta realizada en Noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3669.pdf>

_____. “CONPES 2734: Programa Nacional de Desarrollo Alternativo”. Bogotá: 1994. Consulta realizada en Noviembre de 2011. Disponible en la página web: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/DR-DesarrolloAlternativo%20Conpes_1994.pdf

_____. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: 2003. Consulta realizada en Enero de 2011. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

Dirección Nacional de Estupefacentes. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y Resultados 2002*. Bogotá: 2003. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página web: http://odc.dne.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/lb_2002.pdf. Informe.

_____. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas: Acciones y Resultados 2003*. Bogotá: 2004. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página web: http://odc.dne.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/lb_2003.pdf. Informe.

Moreno Franco, Daniel. “Historia de ideas en “vuelo el caso del Prohibicionismo y el Desarrollo Alternativo en la Política Colombiana de Erradicación de Cultivos Ilícitos (1970-1996)”. Monografía de grado, en Historia, Universidad de los

Andes. Bogotá, 2008. Disponible en la página web:
http://biblioteca.uniandes.edu.co/Tesis_22008_primer_semestre/108.pdf

Moya, Andrés. “Impacto de la erradicación forzosa y el desarrollo alternativo sobre los cultivos de hoja de coca”. Tesis de Maestría, en Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, 2005. Disponible en la página web:
http://biblioteca.uniandes.edu.co/Tesis_2005_primer_semestre/00004328.pdf

Organización de las Naciones Unidas. “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961”. Nueva York: 1961. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página web: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

_____. “Convenio sobre sustancias Sicotrópicas de 1971”. Viena: 1971. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página web: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1971_es.pdf

_____. “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”. Viena: 1988. Disponible en la página web: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1988_es.pdf

_____. “Report of the World Commission on Environment and Development: our common future A/Res/42/187”. New York: 1987. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/521/06/IMG/NR052106.pdf?OpenElement>

_____. “Declaración Política: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas (UNGASS)”. Nueva York: 1998. Consulta

realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web:
http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/ungass.pdf

. “Declaración Política: Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas”. En: Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas -UNGASS. Austria: 1999. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web:
http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/ungass.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Sistema de Seguimiento y Evaluación: Guía metodológica y conceptual*. Bogotá: 2005.

. *Desarrollo alternativo en el área andina. Guía Técnica*. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.unodc.org/documents/alternative-development/0981448.pdf>. Informe.

. “Menú de servicios: Asistencia Técnica proporcionada por la UNODD”. Nueva York: 2008. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web:
<http://www.unodc.org/documents/about-unodc/Menu-of-Services-ES-July08.pdf>. Folleto.

. “Por un mundo más seguro libre de delincuencia, drogas y terrorismo”. 2007. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web:
http://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007_es.pdf. Folleto.

_____. *Sistema de Seguimiento y Evaluación (SS/E): Guía metodológica y conceptual*. Bogotá: 2005.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia. *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*. Bogotá: 2011.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Dirección Nacional de Estupefacientes. *Persistencia y Productividad de la Coca en la Región Pacífico 2009-2010*. Bogotá: 2010.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Sembramos y Ahora Recogemos: Somos Familias Guardabosques*. Bogotá: 2007.

_____. “Proyecto COL/J86: Apoyo al monitoreo e implementación de una estrategia integral y sostenible de reducción de cultivos ilícitos y promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia”. Bogotá: 2008. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web: [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Convenios/OTROSI%201%20-%20CONVENIO%20622%20DE%202008%20-%20COL%20-%20J86%20-UNODC%20\(2\).pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Convenios/OTROSI%201%20-%20CONVENIO%20622%20DE%202008%20-%20COL%20-%20J86%20-UNODC%20(2).pdf)

_____. *Informe Ejecutivo sobre el Seguimiento a los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos*. Bogotá: 2007.

_____. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. Bogotá: 2008.

_____. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional de la gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Trabajo, hechos y corazón.* Bogotá: 2010.

_____. *Organizaciones que Cambian Vidas: Programa Familias Guardabosques y Programa Proyectos Productivos.* Bogotá: 2008.

_____. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final.* Bogotá: 2010.

_____. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Indicadores año 2007 Consolidado Nacional.* Bogotá: 2010.

_____. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional.* Bogotá: 2011.

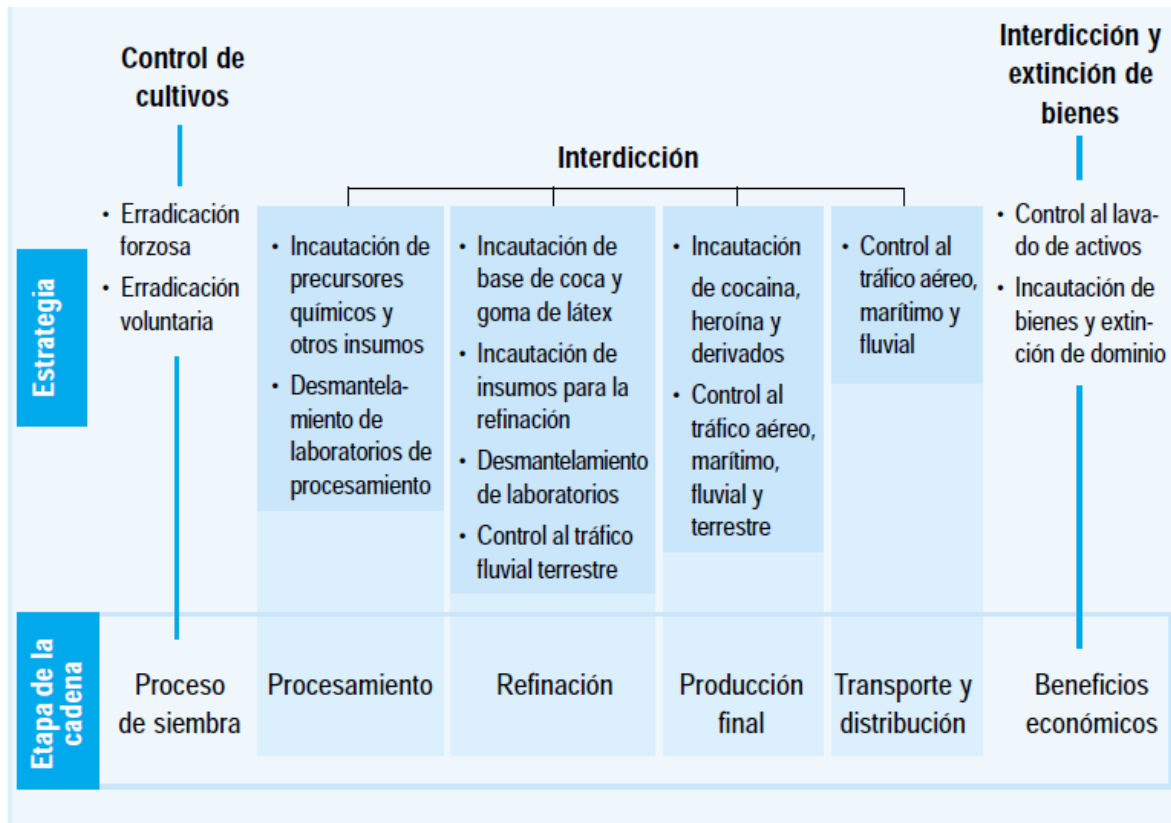
Presidencia de la República de Colombia. “Decreto 472 de 1996”. Bogotá: 1996. Consulta realizada en Octubre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/PARTICIPACION/PD47296.htm>

Entrevistas

Entrevista a Guillermo García Miranda, Oficial del Programa de Desarrollo Alternativo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, Realizada en Bogotá, 16 de Febrero de 2012.

Entrevista a Mauricio Chavarro Pinzón, Responsable Sistema de Seguimiento y Evaluación a Políticas y Programas de Desarrollo Alternativo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, Realizada en Bogotá, 16 de Febrero de 2012.

Anexo 1. Gráfica. Estrategia integral de combate a las drogas ilícitas.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: 2003. p. 48.

Anexo 2. Cuadro. Fases del Programa Familias Guardabosques.

Fase	Período de Implementación	Duración	Monto incentivo condicionado bimestral	Número de familias beneficiarias
I-II	2003-2007	3 Años	\$ 833.000	36.222
III	2006-2009	3 Años	\$ 600.000	17.408
IV	2007-2009	1 Año y Medio	\$ 408.000	33.546
V	2008-2010	1 Año y Medio	\$ 408.000	19.743
VI	2009-2012	2 Años y Medio	\$ 408.000	7.401

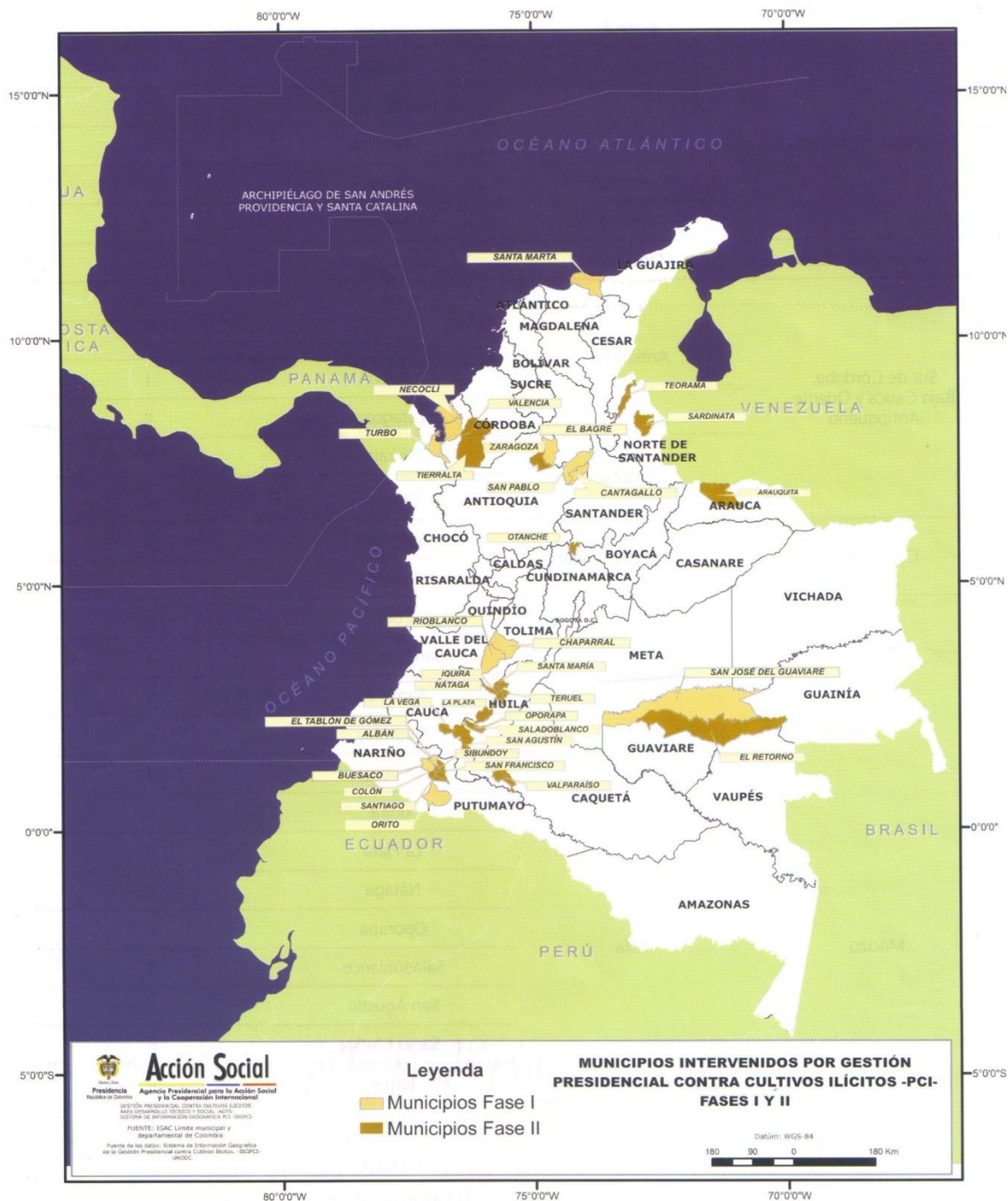
Fuente: Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos. “Sistema de Información de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos SIPCI 30 de junio de 2010”. En Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional de la gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Trabajo, hechos y corazón*. Bogotá: 2010. p. 19.

Anexo 3. Cuadro. Regiones focalizadas por el Programa Familias Guardabosques en las fases I y II.

Región	Departamento	Municipio	Fase
Magdalena Medio	Bolívar	Cantagallo	I
		San Pablo	I
	Boyacá	Otenche	II
Orinoquía-Amazonía	Arauca	Arauquita	II
	Guaviare	San José de Guaviare	I,II
		El Retonro	II
	Putumayo	Orito	I
	Caquetá	Valparaiso	II
Sierra Nevada-Caribe	Magdalena	Santa Marta	I,II
Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Oriente Antioqueño	Antioquia	El Bagre	I,II
		Necoclí	I
		Turbo	I
		Zaragoza	II
	Córdoba	Tierralta	II
		Valencia	II
Catatumbo	Norte de Santander	Sardinata	II
		Teorama	II
		Colón	II
Macizo	Putumayo	San Francisco	II
		Santiago	II
		Sibundoy	II
		La Vega	II
	Huila	Iquira	II
		La Plata	II
		Nátaga	II
		Oporapa	II
		Saladoblanco	II
		San Agustín	II
		Santa María	II
		Teruel	II
	Nariño	Albán	I
		Buesaco	I
		El Tablón de Gómez	I,II
	Tolima	Chaparral	I
		Rioblanco	I

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. Bogotá: 2010. p. 13.

Anexo 4. Mapa. Municipios intervenidos por gestión presidencial contra cultivos ilícitos – PCI. Fases I y II.



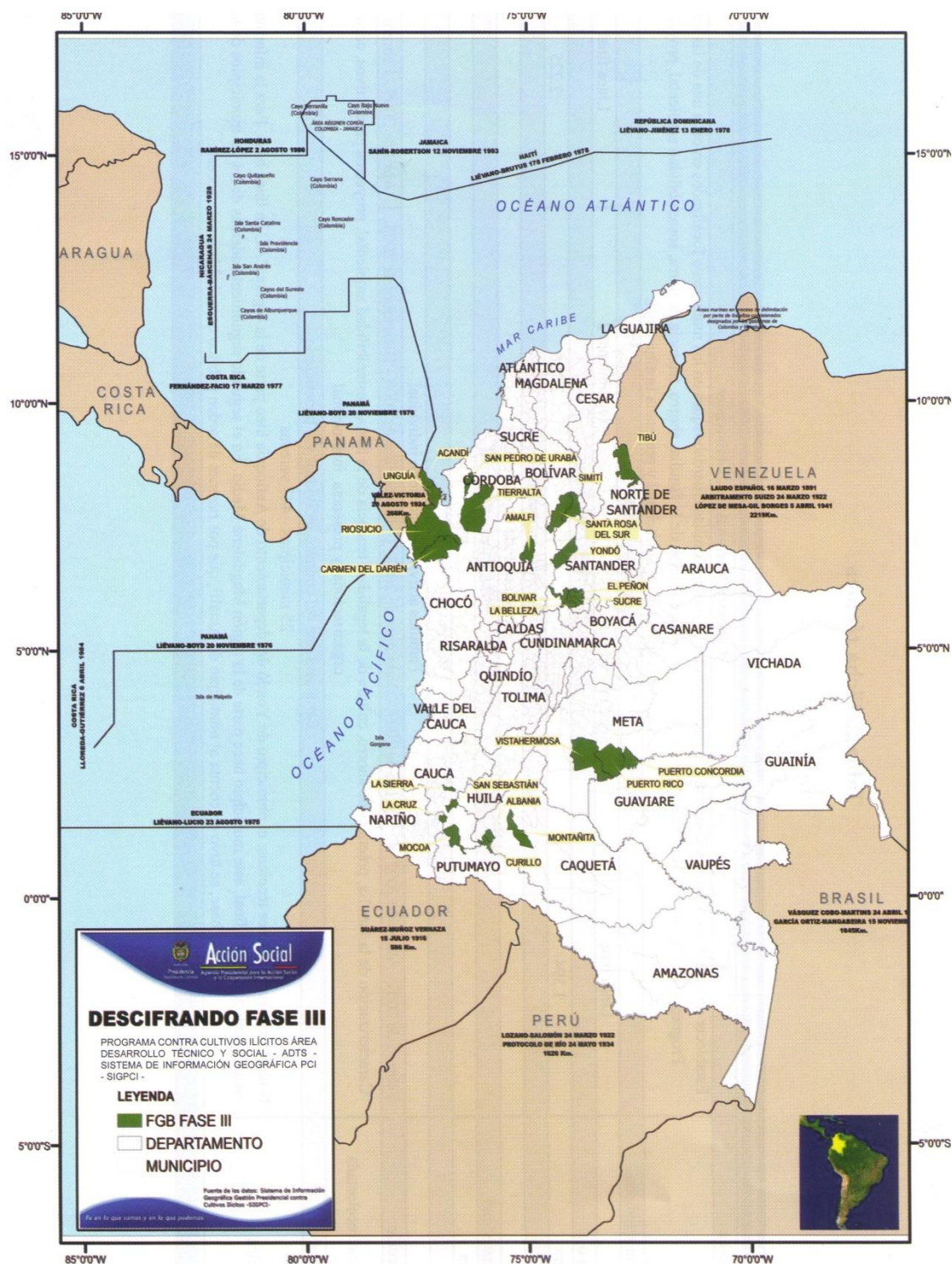
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Evaluación Final*. Bogotá: 2010. p. 14.

Anexo 5. Cuadro. Municipios con intervención del Programa Familias Guardabosques por regiones Fase III.

Región	Departamento	Municipio
Magdalena Medio	Bolívar	Santa Rosa del Sur
		Simití
	Santander	Bolívar
		Sucre
		La Belleza
		El Peñón
Orinoquía	Meta	Puerto Concordia
		Puerto Rico
		Vista Hermosa
Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Oriente Antioqueño	Antioquia	San Pedro de Urabá
		Yondó
		Amalfi
	Chocó	Belén de Bajirá
		Carmen del Darién
		Riosucio
		Unguía
		Acandí
	Córdoba	Tierralta
Catatumbo	Norte de Santander	Tibú
Macizo	Cauca	La Sierra
		San Sebastián
	Nariño	La Cruz
Amazonía	Putumayo	Mocoa
	Caquetá	La Montañita
		Albania
		Curillo

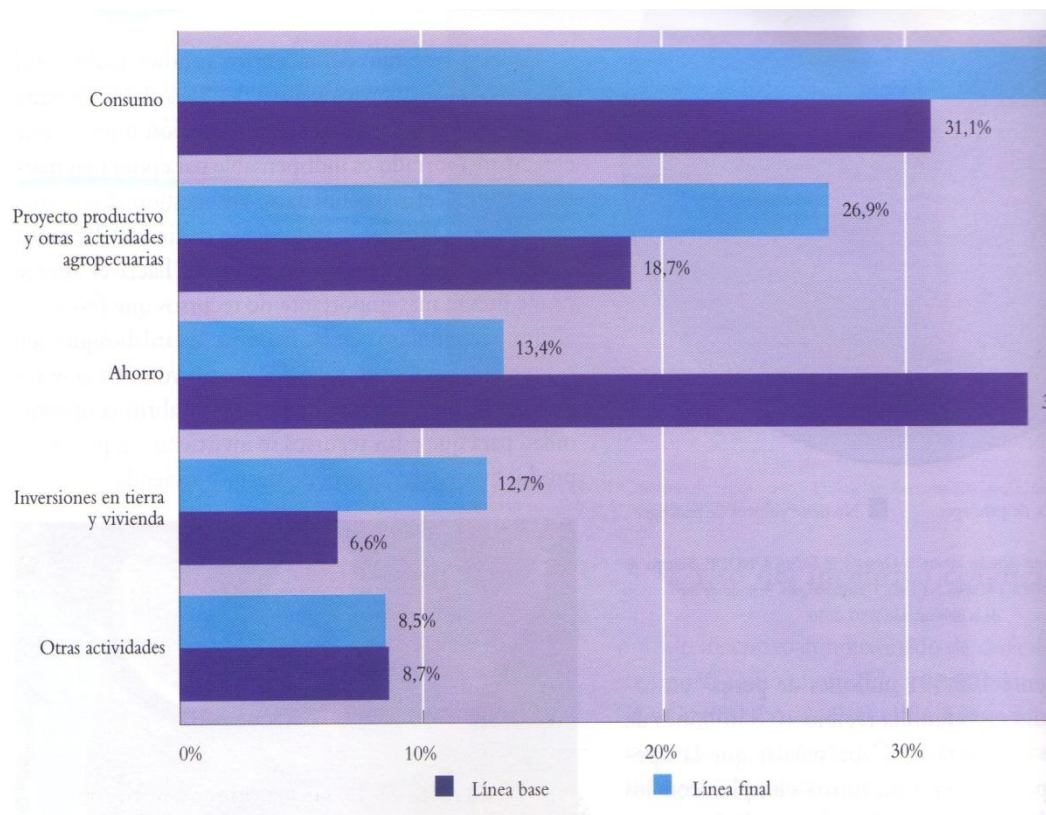
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional*. Bogotá: 2011. p. 20.

Anexo 6. Mapa. Fase III.



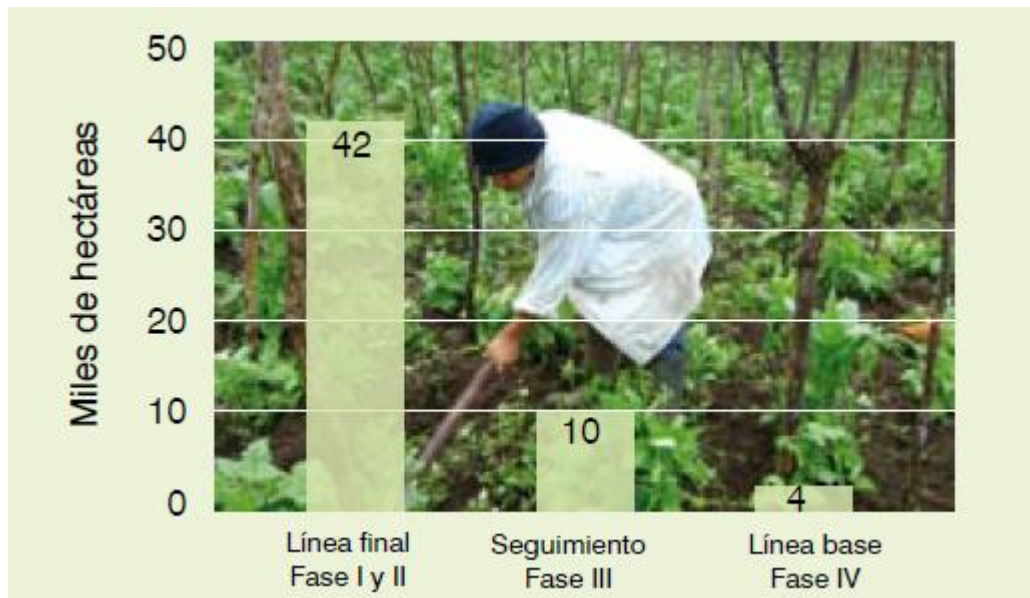
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional*. Bogotá: 2011.p. 22.

Anexo 7. Grafica. Uso del incentivo condicionado.



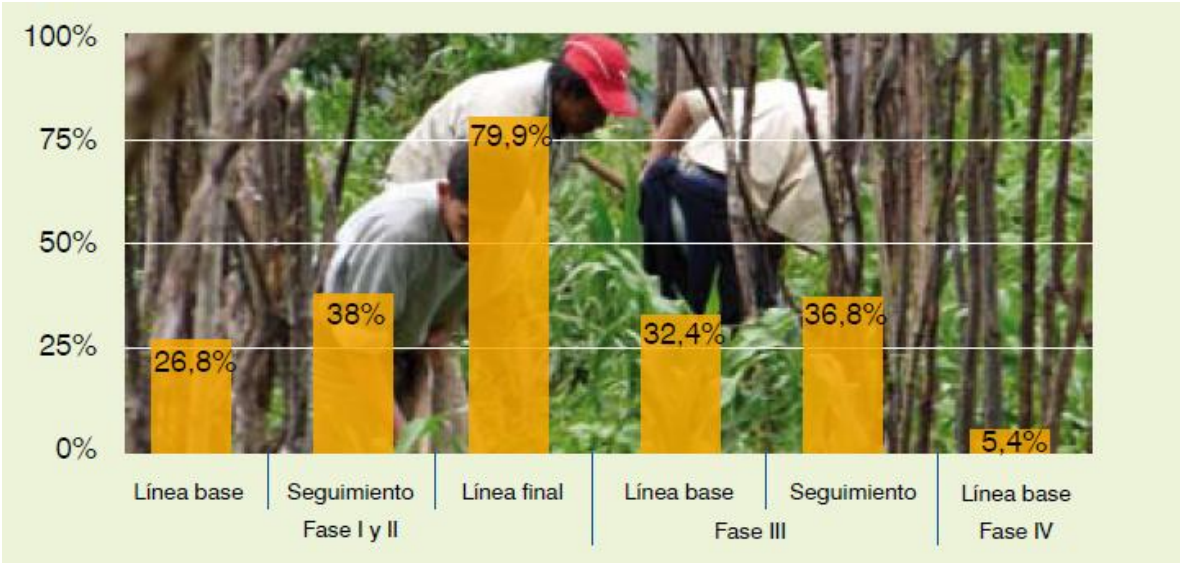
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Sistema de Seguimiento y Evaluación. Encuesta Nacional Guardabosques. Período de recolección de la información 2007-2010”. En Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Des-Cifrando Las Familias Guardabosques: Consolidado Nacional*. Bogotá: 2011. p. 54.

Anexo 8. Gráfica. Hectáreas compradas por las Familias Guardabosques.



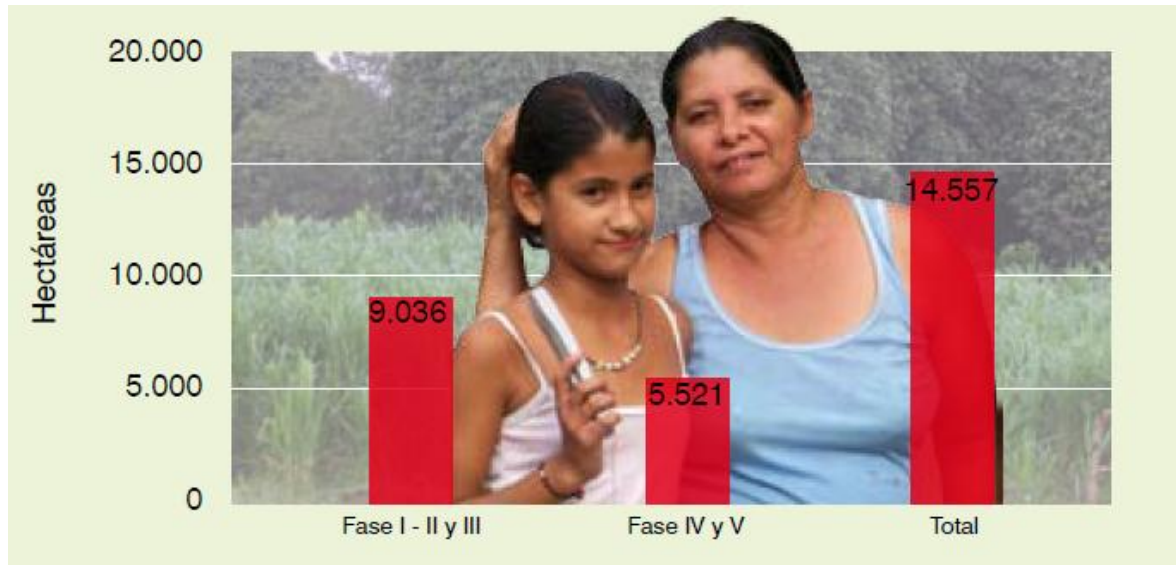
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008”. En Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. Bogotá: 2008. p. 22.

Anexo 9. Gráfica. Vinculación de las Familias Guardabosques a proyectos productivos.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008”. En Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. Bogotá: 2008. p. 23.

Anexo 10. Gráfica. Número de hectáreas erradicadas por las Familias Guardabosques.



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Sistema de Información Geográfico y Monitoreo y Verificación, Sistema de Seguimiento y Evaluación. Período de recolección 2005-2008”. En Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Informe Ejecutivo: Encuentro Nacional del Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI). Erradicación, prevención y sustitución de cultivos*. Bogotá: 2008. p. 24.