

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente ***Interamerican Association for Environmental Defense***

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA: La Necesidad de Acciones Más Allá de las Fumigaciones a Cultivos Ilícitos

Resumen Ejecutivo

En el campo colombiano, diariamente campesinos, indígenas y afrocolombianos trabajan la tierra desarrollando actividades lícitas para sustentar sus economías y las de sus comunidades. Sin embargo, constantemente sus cultivos, su salud y el ambiente han sido afectados por el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG), que busca destruir cultivos de coca y de amapola.



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

Los ejemplos de individuos y comunidades afectados injustamente por las fumigaciones desafortunadamente abundan. María Chirimía, Pedro Quintero y César Vargas eran tres niños indígenas Eperara Siapidaara menores de 10 años que murieron a finales de abril, 2004.

La comunidad asegura que éstas muertes y la enfermedad de por lo menos otras 15 personas fueron ocasionadas por las fumigaciones en su territorio, ubicado en Nariño. No obstante, esto no podrá aclararse pues las denuncias presentadas no fueron investigadas apropiadamente por las autoridades. Adicionalmente, las fumigaciones continuaron impactando los territorios, sin realizarse la consulta previa requerida.

A comienzos de 2005 se fumigó un área del resguardo indígena Kogui Malayo Arhuaco en la Sierra Nevada de Santa Marta, sin consultar previamente con las comunidades, como lo exigen las normas colombianas e internacionales. Estas fumigaciones destruyeron cultivos de alimentos y afectaron cuerpos de agua y a pesar de las denuncias realizadas, los daños tampoco fueron investigados ni compensados apropiadamente.

En Mayo y Junio de 2005 aviones del Plan Colombia fumigaron la mezcla de glifosato sobre 57 fincas en el Cauca con proyectos de desarrollo alternativo apoyados por las Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos. Las visitas oficiales concluyeron que el 90% de la zona fumigada no tenía cultivos ilícitos, sino frutales, vegetales y cultivos de exportación, como café orgánico de comercio justo. Muchos de éstos incluso habían obtenido costosas certificaciones para vender sus productos en el mercado internacional.

Estas son sólo algunas de las historias que se han repetido constantemente durante los seis años de implementación del PECIG. Este Programa pretendía erradicar el 50% de los cultivos de coca y de amapola en Colombia, meta que no se ha logrado. En su lugar, se han generado diversos impactos sociales y ambientales, como el desplazamiento y resiembra de los cultivos de coca y de amapola, ampliando las áreas en donde se encuentra dichos cultivos. AIDA plantea la necesidad de evaluar la política y apoyar la ejecución de alternativas que efectivamente aborden la compleja problemática.

Los programas de desarrollo alternativo son una opción más efectiva frente a las fumigaciones para lograr la disminución de cultivos de uso ilícito, pues han demostrado ser menos costosos y tener la posibilidad de dar resultados a mediano y largo plazo, beneficiando a la comunidad. Estos programas pueden abordar integralmente las causas que dan origen a éstos cultivos en Colombia, resumidas en falta de oportunidades de vida, altos índices de miseria y violencia, necesidades básicas insatisfechas, debilidad del Estado, crisis agrícola, desconocimiento de los derechos, y la presión de la guerrilla y los paramilitares para sembrarlos.

La falta de efectividad del PECIG

Las fumigaciones no han reducido consistentemente el área de cultivos de coca ni han arrojado un balance positivo de costo-beneficio. Los gobiernos de Colombia y de EE.UU. han invertido aproximadamente US\$ 1,200 millones (US\$ 200 millones anuales)¹ en este programa, para que las 163,289 ha. de coca reportadas en el año 2000², se redujeran sólo a 144,000 ha. en 2005³. Tanto las Naciones Unidas como la Oficina Nacional para la Política del Control de Drogas (UNDCP por en inglés) de los Estados Unidos coinciden en que los cultivos permanecieron casi iguales entre 2003 y 2004⁴ y que aumentaron el año siguiente⁵. Lo anterior contrasta con las 690,729 ha. de coca⁶ fumigadas, es decir más de cuatro veces el área inicial de cultivos de coca en Colombia.

Un análisis sencillo de costo-beneficio demuestra la inversión excesivamente alta que las fumigaciones aéreas requieren, frente a los programas de desarrollo alternativo. Mientras en el PECIG, entre el año 2000 y el 2005 se invirtieron alrededor de US\$ 1,200 millones⁷ para fumigar 713,301 ha.⁸ de coca y de amapola, erradicando 23,550 ha. de cultivos ilícitos⁹; en los programas alternativos durante el mismo período se invirtieron aproximadamente US\$ 213 millones, y se protegieron o erradicaron más de 1'600,000 ha. A continuación se presenta un cuadro comparando la inversión de las fumigaciones con las de los programas alternativos descritos¹⁰. La diferencia es evidente.

| Programa | Inversión Anual (US\$) | Hectáreas Afectadas por Programa | Costo por Hectárea Afectada (US\$) | Hectáreas Erradicadas o Protegidas de Cultivos Ilícitos | Costo por Hectárea Protegida (US\$) | Número de Familias Beneficiados |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|
| PECIG (Fumigaciones) | 200'000,000 | 713,301 (en 6 años) | 1,682 | 23,550 (en 6 años) ¹¹ | 50,955 | No Aplicable |
| Erradicación manual forzada | 31'000,000 ¹² | 31,285 (en un año) | 991 | N. D. | N. D. | No Aplicable |
| Familias Guardabosques | 58'550,000 | 1'249,960 (en 3 años) | 141 | N. D. | N. D. | 37,123 |
| SSC (Unidad de Parques) | 1'371,000 | 73,649 (en 3.5 años) | 55 | 73,649 (en 3.5 años) | 55 | 11,581 |
| ECOFONDO - ACDI | 752,000 | 313,544 (en 3 años) | 7 | 313,544 (en 3 años) | 7 | 6,500 |

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

¹ ISACSON, Adam, "Manual Eradication in Parks: set up to fail?" Febrero 14, 2006. <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000215.htm#more>.

² Dirección de Antinarcóticos Policía Nacional; Dirección Nacional de Estupefacientes; SIMCI "Annual Cultivation Survey 2001", Marzo, 2002.

³ Office of National Drug Control Policy (ONDCP) de los EE.UU., Comunicado de Prensa Abril 14, 2006.

⁴ Comunicado de Prensa Departamento de Estado de los EE.UU. INL, Marzo 25, 2005

⁵ ONU. Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC). Colombia Censo de Cultivos de Coca. Junio 2005, Pg. 3.

⁶ Observatorio de Drogas de Colombia, DNE, Estadísticas, en:

<http://odc.dne.gov.co/sidco/publicaciones.do?accion=verEstadisticas> (última visita Agosto 18, 2006), UNODC World Drug Report 2006. Vol. 2 P. 232, 239.

⁷ ISACSON, *op. cit.*, Febrero, 2006.

⁸ Estadísticas DNE, *op. cit.*, UNODC, 2006, *op. cit.*, P. 232, 239.

⁹ ONDCP, *op. cit.*, UNODC, 2006, *op. cit.*, 232.

¹⁰ Se determinan el valor total de la inversión de cada programa y los valores anuales. No se incluye un número de beneficiados para el PECIG ni para erradicación manual forzada, por no ser aplicable para éstos. Tampoco se incluyen datos de erradicación manual voluntaria concertada, por contar solamente con datos parciales que no hacen posible esta comparación.

¹¹ En el año 2000 había 169,500 ha. de cultivos ilícitos en Colombia, que en 2005 eran 145,950. ONDCP, *op. cit.*, UNODC, 2006, *op. cit.*

¹² Valor estimado para el último año, por lo que se toma la cifra de hectáreas erradicadas para el 2005.

Además de la falta de eficacia de las fumigaciones para destruir completamente las plantas de coca¹³, éstas causan graves daños al ambiente, como la destrucción de bosque natural y de cultivos de alimentos¹⁴. Las fumigaciones han afectado cultivos de desarrollo alternativo (por ejemplo el de café orgánico mencionado anteriormente y denunciado por COSURCA)¹⁵. Aunado a esto, la implementación del PECIG incumple el Plan de Manejo Ambiental, según la Contraloría General de la República de Colombia¹⁶ e ignora la obligación de consulta previa a las comunidades indígenas y afro-colombianas, reiterada por la Corte Constitucional¹⁷.

El desarrollo alternativo como solución

Una opción esencial en relación con la problemática de los cultivos de uso ilícito es el desarrollo alternativo, que si bien no es en sí mismo un sistema de erradicación de cultivos, contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. En Colombia se desarrollan programas exitosos a pesar de las dificultades afrontadas. Si bien no todas las experiencias han sido positivas, cada una tiene elementos que han funcionado, y que pueden rescatarse y mejorarse para la ejecución de los programas futuros. En este documento se presentan los siguientes programas que están siendo implementados y pueden ser corregidos para brindar resultados óptimos en el futuro: Sistemas Sostenibles para la Conservación, Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible, erradicación manual (voluntaria concertada y forzada) y Familias Guardabosques. Es pertinente aclarar que existen otros programas desarrollados con y sin apoyo gubernamental, que por falta de espacio y de información no fueron descritos, cuya implementación es importante apoyar.

1. Sistemas Sostenibles para la Conservación – SSC¹⁸

La Estrategia de Sistemas Sostenibles para la Conservación –SSC se desarrolla desde el año 2001 por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. El programa busca proteger las áreas de parques naturales y sus zonas de amortiguamiento a través de proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades que habitan las zonas aledañas. La Estrategia SSC se desarrolla en quince Parques Nacionales Naturales y tres Santuarios de Flora y Fauna, y entre 2001 y 2003 protegió 73,649 ha. de cultivos ilícitos y de otras afectaciones a los ecosistemas. Esto mediante actividades como arborización, regeneración natural, reforestación, cultivos de alimentos y bancos de forraje.

La Estrategia SSC se implementa de manera participativa con las comunidades beneficiadas, en la búsqueda de soluciones de fondo a mediano y largo plazo. Para asegurar mayores resultados, esta estrategia requiere especialmente fortalecerse con los gobiernos municipales, departamentales y nacional, particularmente en relación con temas como el agropecuario, ordenamiento territorial y distribución de tierras.

¹³ DNE, MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Informe estudio de evaluación de la eficiencia de la aplicación del glifosato y la residualidad del mismo y su metabolito AMPA en suelos. Expediente No. 793. Bogotá D.C. Julio 15 de 2004. P. 15.

¹⁴ MESSINA, J.P. y DELAMATER, P.L. Department of Geography, Center for Global Change and Earth Observations, Michigan State University. Defoliation and the war on drugs in Putumayo, Colombia. Agosto 2005. En: International Journal of Remote Sensing. Vol. 27, No. 1, 10 Enero 2006, 121–128

¹⁵ Boletín COSURCA. Popayán. 5 de Septiembre de 2005.

¹⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Plan Colombia: Quinto Informe de Evaluación. Bogotá D.C. Diciembre 2004. P. 37

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU 383 de 2003, Mayo 13, 2003. Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁸ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (UAESPNN). Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino. Tomo II Resultados. Bogotá D.C. 2005, P 4-8.

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

La Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia es implementada por ECOFONDO, con apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Está proyectado desarrollarse entre finales de 2004 al 2009, con un compromiso total de US\$ 3'760,000¹⁹. Tiene como fin la explotación planificada y ambientalmente sostenible de los recursos naturales, mediante procesos de conservación de biodiversidad y producción agroecológicas que garanticen la seguridad alimentaria. Adicionalmente, busca el fortalecimiento de las comunidades participantes, incluyendo el control territorial, mayores alianzas entre organizaciones locales, aumento de la participación y la posibilidad de influenciar las políticas públicas²⁰. El desarrollo de estos objetivos evitó la afectación con cultivos ilícitos de 313,544 ha.²¹ en zonas tan variadas como el sur de Bolívar, Sucre, Catatumbo y la Amazonía colombiana. Además, motivó que los participantes dejaran su actividad como “raspachines”²² para dedicarse a actividades lícitas. Los participantes de estos programas evitaron involucrarse en la siembra de coca y la violencia que ésta conlleva, permaneciendo en sus lugares de origen.



Cultivo de fríjol y uchuva en Boyacá, de proyecto alternativo. *Ecofondo*, 2006

Los proyectos administrados por ECOFONDO abarcan 17 departamentos y 6,500 familias se benefician directamente. Por contar con un alto nivel de participación comunitaria, arrojar resultados positivos y una proyección autosustentable, son un buen ejemplo del tipo de desarrollo alternativo que debería promoverse.

3. Erradicación manual voluntaria concertada

La erradicación manual voluntaria concertada se implementa conjuntamente por las comunidades y funcionarios del estado mediante un proceso participativo para arrancar los cultivos de uso ilícito de raíz por medio de la fuerza física. Los resultados pueden ser más duraderos, pues se impide una posible recuperación de la cosecha, como puede suceder con las fumigaciones. (Después de las fumigaciones muchas veces las hojas de coca se cortan y las plantas se lavan, salvando la cosecha y la planta para el futuro.) La erradicación manual concertada se ha implementado en zonas como el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y los resguardos Kogui, Malayo y Arhuaco (sector la Lengüeta) en donde cien indígenas erradicaron 500 ha. en febrero de 2006 con el apoyo de la Unidad de Parques Nacionales, la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés) y la Presidencia de la República²³.

4. Familias Guardabosques

Este es un programa estatal dirigido a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas importantes, involucradas o en riesgo de involucrarse en la siembra de cultivos considerados ilícitos²⁴. En la actualidad se encuentran vinculadas 37,123 familias que reciben \$3'600,000 pesos (US\$

¹⁹ ECOFONDO - ACDI. Gestión Ambiental Participativa para la Paz y el Desarrollo Sostenible en Colombia. Plan de Implementación del Proyecto. Bogotá D.C. 14 de Septiembre de 2004.

²⁰ *Ib.*

²¹ ECOFONDO. Pistas para Construir País. Proceso de Sistematización de Resultados e Impactos de los Proyectos Cofinanciados por ECOFONDO con Recursos de la Cuenta Especial ODA Canadá (1994-2004). Informe Final 2005. Corporación ECOFONDO, Bogotá, 2005.

²² Raspachín es la persona que recoge la cosecha de coca.

²³ UNDOC - UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Comunicado de Prensa No. 3, Febrero 3, 2006.

²⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Consejería para la Acción Social. Programa de Desarrollo Alternativo. Familias Guardabosques. Bogotá D.C. Agosto 2004. Ver también Documento CONPES 3218 de marzo de 2003.

1,600)²⁵ anuales durante tres años. Según las cifras oficiales, se mantienen 1'249,960 ha. libres de cultivos ilícitos, con una inversión entre el 2003 y 2005 de \$402,227'051,711 de pesos (US\$ 175'645,000). En promedio, se invierte por hectárea potencialmente protegida del Programa Familias Guardabosques US\$ 141 por año²⁶, mientras que para cada hectárea fumigada del PECIG se invierten US\$ 1,682 anuales.

Este programa podría mejorar significativamente si se abandonara la estructura asistencialista de dar dinero sin mayor seguimiento y tuviera una visión de mediano y largo plazo, con resultados sostenibles. Otros aspectos para mejorar son el proceso de titulación de tierras, la información y monitoreo de los resultados, la localización en zonas forestales y no en áreas agrícolas como ha sucedido en algunos casos, y el manejo de los impactos sociales causado por el abandono de otras actividades agrícolas²⁷.

5. Erradicación manual forzada

Entre el año 2000 y el 2005 se erradicaron manualmente de manera forzada 69,742 ha. de coca²⁸, siendo el último año el de mayor erradicación con 31,285 ha.²⁹. A pesar de estas cifras aparentemente exitosas, este programa presenta varios inconvenientes. Primero, falta de coordinación institucional con otros programas de erradicación. Además, la ausencia de participación de la comunidad en donde se ejecuta, que genera rechazo e ilegitimidad del programa. Existen además altos riesgos para los erradicadores y la comunidad por el aumento de violencia al involucrar desmovilizados de grupos paramilitares como erradicadores³⁰, situación que amenaza con agravarse por el anuncio de aumentar esta práctica³¹. Estos problemas se han visto plasmados en el proceso de erradicación de la Sierra de La Macarena en donde han muerto 19 erradicadores desde el inicio del programa³² y varios soldados que los protegían, debido a ataques de la guerrilla y minas antipersonales atadas a las raíces de las plantas de coca. Otros erradicadores renunciaron a comienzos del 2006 por los peligros a los que están expuestos, las malas condiciones de vida y los bajos salarios. Todo lo anterior impidió la obtención de los resultados esperados³³.

Los múltiples problemas de la erradicación manual forzada evidencian que no es un programa exitoso para ser replicado, por lo menos de la forma en que se implementa. En su lugar, proponemos motivar el fortalecimiento de las comunidades para que puedan responder a los actores armados, particularmente si es preciso erradicar manualmente. Lo anterior teniendo en cuenta las condiciones locales para promover programas participativos sostenibles que aseguren un mayor éxito a mediano y largo plazo.

²⁵ Correspondientes a US\$130 mensuales para la subsistencia de una familia.

²⁶ RESTREPO U., Victoria Eugenia. Directora Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos. Oficio PCI-AFA No. 111812-4-227. Bogotá D.C. 2 de Febrero de 2006.

²⁷ Los impactos sociales incluyen el incremento de consumo de alcohol y la prostitución. Información de entrevistas personales con campesinos de la Asociación Nacional de Campesinos por la Unidad y la Reconstrucción. Bogotá D.C. Abril 20, 2006.

²⁸ UNODC, 2006. P. 245

²⁹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2006 *Op. Cit.*

³⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). "Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia", OEA/Serv.L/V/II.120, Doc. 60, Diciembre 13, 2004, en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/informe5.htm>, acerca del proceso de desmovilización y Ley de Justicia y Paz. Ver también Comunicado de Prensa de la CIDH No. 26/05, de Junio 26, 2005, en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2005/26.05.htm>

³¹ EL TIEMPO. "El Gobierno anunció que 2,000 desmovilizados de las AUC erradicarán cultivos ilícitos". Abril 3, 2006.

³² Semana. "Golpe a erradicadores en La Macarena" Agosto 2, 2006. En:

http://portal2.semana.com/wf_InfoArticuloNormal.aspx?IdArt=96234

³³ Entrevista personal con funcionarios de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Abril, 2006.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Finalmente, ante la evidente ineficiencia de las fumigaciones aéreas y sus impactos negativos, es urgente buscar una solución integral y más duradera a los cultivos considerados ilícitos, que sustituya la fumigación y que atienda las particularidades de cada región. Es necesario abordar la complejidad de los problemas sociales, estatales y económicos que les dan origen y buscar opciones de vida viables y sostenibles para quienes dependen de ellos.

Deben además establecerse indicadores de efectividad de los programas, como el aumento y calidad de la presencia estatal, las garantías de los derechos humanos, la disminución de la violencia y la mejoría en la calidad de vida de las personas. Estos indicadores deben contrastarse con los impactos de las fumigaciones, como las afectaciones a la salud y al ambiente, el desplazamiento y resiembra de los cultivos y el incremento de la desconfianza en los estamentos estatales por ausencia de participación ciudadana.

Existen muchas posibilidades de mejoramiento para los programas de desarrollo alternativo. Algunas de éstas son un mayor apoyo estatal, planeación adecuada y coordinación entre las entidades que implementan estos proyectos. También se requieren programas participativos de desarrollo sostenible no asistencialistas, sino encaminados a buscar soluciones sostenidas para mejorar la calidad de vida en todos los aspectos a las familias que en algún momento han dependido o dependen de los cultivos de uso ilícito. Es vital proteger estos programas de las fumigaciones, para que puedan verdaderamente dar resultados y evitar la destrucción de proyectos como los de las comunidades Kogui, Malayo y Arhuaco, o las del Cauca. Obviando además impactos en la salud como los denunciados en Nariño por los indígenas Eperara Siapidaara.

Proyectos como la Estrategia SSC, la erradicación manual voluntaria concertada y los desarrollados por ECOFONDO, son el tipo de actividades a promover para lograr resultados consolidados en Colombia. Estos tres programas comparten la activa participación de la comunidad afectada, que contribuye a evitar la pérdida de credibilidad y apoyo de las comunidades. Además, al atender no sólo el problema del cultivo de uso ilícito sino también la problemática social y económica de la comunidad, ofrecen resultados más duraderos.

Programas de desarrollo alternativo como los descritos, que sean sostenibles y participativos, estatales y comunitarios, con menores costos, en el mediano y largo plazo constituyen una vía a la solución de la situación del cultivo ilícito de coca y de amapola. Por ende, exhortamos a los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos, así como a las instituciones de cooperación internacional para que prioricen y fortalezcan el apoyo de éstos proyectos alternativos en beneficio de las comunidades, el ambiente y la paz en Colombia.



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

Para leer el informe completo y mayor información visite la página de AIDA: www.aida-americas.org