



Coca, instituciones y desarrollo

Los retos de los
municipios
productores en el
posacuerdo

Luis Felipe Cruz Olivera

Sergio Chaparro Hernández

DOCUMENTOS 38
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SERGIO CHAPARRO HERNÁNDEZ

Economista y filósofo con maestría en derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado como profesor de economía laboral, consultor en el Centro de Memoria Histórica, la Escuela Nacional Sindical y la Defensoría del Pueblo. Su experiencia investigativa se ha concentrado en temas de trabajo decente, justicia transicional, desarrollo rural y construcción de indicadores con enfoque de derechos humanos. En Dejusticia fue investigador principal en las líneas de política de drogas y derechos sociales, y asesor en temas de tierras. Particularmente, se interesó por el estudio de los impactos desproporcionados de las políticas de drogas en las mujeres, las consecuencias del incremento de penas sobre el sistema penitenciario y la criminalización de usuarios de drogas. Fue miembro del Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD), y estuvo a cargo de la redacción del informe sobre “Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia”.

LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA

Abogado y estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Su experiencia investigativa se enfoca en la historia y el desarrollo del conflicto armado en Colombia y su relación con el narcotráfico. Investigador de la línea de política de drogas del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, donde ha estudiado los impactos negativos en los derechos humanos de la actual política de drogas, particularmente las afectaciones desproporcionadas que tiene el encarcelamiento sobre las mujeres. Colaboró en la redacción del informe sobre “Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia”, que hace parte del trabajo con el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD).

Coca, instituciones y desarrollo

**Los retos
de los municipios
productores
en el posacuerdo**

*Sergio Chaparro Hernández
Luis Felipe Cruz Olivera*

Documentos Dejusticia 38

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

ISBN: 978-958-5441-14-9 Versión impresa

978-958-5441-15-6 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, septiembre 2017

Contenido

Agradecimientos	9
Ideas para construir la paz	11
<i>César Rodríguez Garavito</i>	
Introducción	15
LA PROBLEMÁTICA: ESTADO Y DESARROLLO TERRITORIAL EN MUNICIPIOS PRODUCTORES DE COCA	21
El debate de construcción de Estado en la periferia.....	23
El debate sobre el desarrollo territorial	29
Los cultivos de coca en Colombia y los desafíos que enfrentan los municipios productores.....	36
CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE COCA	55
Análisis cuantitativo	55
Tres historias sobre las consecuencias territoriales de la coca y de las políticas para erradicarla	70
Dos variables para una tipología que diferencie las políticas por implementar en los municipios productores de coca	89
EL FUTURO DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES	93
El acuerdo sobre drogas ilícitas de La Habana	93
Desenfoques, ausencias y retos del acuerdo sobre drogas ilícitas	96
Recomendaciones de política	105

Referencias	109
ANEXO 1	
Listado de variables de desempeño municipal	120
ANEXO 2	
Grupos de municipios	125
ANEXO 3	
Desempeño en indicadores municipales por densidad de cultivos de coca y nivel de ruralidad	126

Agradecimientos

Queremos reconocer a todo el equipo de trabajo de Dejusticia el invaluable apoyo que prestó en la escritura, discusión y elaboración del presente libro.

Agradecemos a Claret Vargas, Diana Isabel Güiza, Andrés Castro, Daniel Marín, César Rodríguez, Camilo Sánchez y Nina Chaparro, quienes nos compartieron amablemente sus comentarios, ideas, sugerencias y puntos de vista sobre los borradores preliminares del texto.

De manera especial queremos agradecer a Mauricio García Villegas, Carolina Villadiego, Natalia Duarte, Javier Revelo, Nicolás Torres y Sebastián Lalinde, con quienes visitamos las regiones del estudio y realizamos varias entrevistas. Los diálogos permanentes con ellos y ellas han inspirado los planteamientos de este documento.

También manifestamos nuestra gratitud a Isabel Pereira por la juiciosa revisión de diferentes borradores, sus aportes enriquecieron el texto y permitieron mejorar su orden.

De la misma manera, queremos manifestar nuestro agradecimiento a Ady Ruiz, Leby Pacheco, Carolina Reyes, Néstor Benavides, Yaneth Vargas, William Morales, Jazmín Mejía, Alexander Rojas y Lucía Albarracín, quienes nos ayudaron en la parte administrativa.

Finalmente, queremos dar las gracias a Elvia Sáenz y Marta Rojas quienes sacaron adelante el proceso editorial cuidando cada detalle.

Ideas para construir la paz

César Rodríguez Garavito

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” –la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros– tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país –incluidos los territorios más afectados por la violencia– que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos

constructivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

Introducción

La implementación del Acuerdo de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno nacional –así como el inicio de los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– es un hecho fundamental en la historia política y económica del país. La importancia de este proceso radica en el abandono, por parte de actores que han disputado al Estado el ejercicio del poder en el territorio, de la vía armada a cambio de una participación política en la legalidad. Esta coyuntura exige una reflexión sobre los caminos que se despejan con el acuerdo para el fin del conflicto, y los retos de los municipios productores de coca en el mediano y largo plazo para lograr una paz estable y duradera.

Colombia está en un tiempo de definiciones fundamentales. El posacuerdo es un momento en el que se sientan las bases de las trayectorias locales futuras. Allí, las viejas disputas y los debates en torno a la reforma agraria, el sistema democrático y el modelo de desarrollo son retomados en el contexto de una posible apertura democrática, en la que coexisten élites tradicionales y emergentes, las visiones plurales del movimiento social y organizaciones armadas ilegales que obstaculizarán los esfuerzos de paz para asegurar el control de las economías del narcotráfico y la minería.

Precisamente, por la estrecha relación que el narcotráfico ha tenido con el conflicto armado, y los impactos que las políticas de drogas han ocasionado en los territorios, es que uno de los acuerdos alcanzados en las negociaciones de paz¹ se ha propuesto el ambicioso objetivo de “dar solución al problema de las drogas ilícitas” mediante un replanteamiento de

1 Los puntos de discusión son: i) política de desarrollo agrario integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución al problema de las drogas ilícitas; v) víctimas; y vi) implementación, verificación y refrendación.

las políticas en este campo. Este acuerdo contempla tres ejes centrales: 1) la puesta en marcha de un Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), articulado al componente de reforma rural integral (RRI); 2) el diseño de una política de salud pública en respuesta al consumo de drogas y 3) el fortalecimiento de la lucha contra el crimen organizado asociado al narcotráfico y al lavado de activos.

Al mismo tiempo, a nivel internacional se ha señalado que el modelo de “guerra a las drogas”, basado en la prohibición y en la prevalencia de instrumentos represivos, no solo ha fracasado, sino que ha generado graves injusticias y daños innecesarios (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 13; PNUD, 2015, p. 2). Incluso, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) reconoce que las actuales políticas de drogas han provocado “consecuencias no previstas”, como la creación de un enorme mercado ilegal controlado por organizaciones criminales que mueve alrededor de 332 billones de dólares anualmente, los cuales financian al crimen organizado, así como diversas formas de corrupción y otros fenómenos que erosionan el Estado de derecho y ponen en riesgo la seguridad pública. Entre estas consecuencias negativas también está el “efecto desplazamiento”² de las políticas de salud pública, que pasaron a un segundo plano para ser sustituidas por políticas de seguridad orientadas a reducir la oferta y combatir la criminalidad asociada a las drogas, así como el desplazamiento geográfico del problema, de las zonas en que los controles se refuerzan, a otras nuevas (UNODC, 2008, pp. 216-217).

Un movimiento global emergente desde la sociedad civil y algunos gobiernos, entre ellos el Gobierno colombiano, han planteado la necesidad de un giro hacia políticas de drogas basadas en un enfoque de salud pública y de desarrollo, en el que las obligaciones de los Estados en

2 De acuerdo con Baley y Garzón (2016), hay otros efectos de desplazamiento en las políticas de reducción de la oferta de drogas en América Latina: i) el *efecto globo*, que significa que al actuar en una zona donde se lleva a cabo una actividad relacionada con drogas, esta se desplaza a otro lugar; ii) el *efecto diáspora*, donde la represión de una red criminal en una ubicación lleva a un traslado de la red a un nuevo refugio; iii) el *efecto mariposa*, que quiere decir que la intervención en una localidad determinada puede tener un impacto en un territorio distante, sin un vínculo explícito; y iv) el efecto de la *cobija corta* (*short-sheet*), donde la concentración de los recursos del Estado en un solo aspecto de la política de drogas limita las prioridades que se deben atender –mejor dicho, el Estado puede cubrir la nariz o los dedos de los pies, pero no ambos–.

derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas sean los objetivos fundamentales (LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, 2016). La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de drogas realizada en abril de 2016³ (UNGASS 2016, por sus siglas en inglés), aunque tímida en señalar la necesidad de un cambio, reconoció que los Estados tienen “la suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable” (Comisión de Estupefacientes, 2016).⁴ En materia de desarrollo alternativo, entre sus principales recomendaciones el documento señaló la necesidad de abordar los factores conexos a la existencia de cultivos declarados ilícitos

-
- 3 El problema mundial de las drogas ya había sido discutido en las reuniones de UNGASS llevadas a cabo en 1990 y 1998. En la primera, se aprobó la Declaración Política y el Programa Mundial dedicado a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitas de estupefacientes, que reiteró lo dicho en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas firmada en 1998. En la segunda, se habló de un mundo libre de drogas y se trazaron medidas globales para lograr esa meta en 10 años. Por el contrario, la UNGASS 2016 viró hacia nuevas discusiones en torno de la salud pública, el acceso a medicamentos controlados, alternativas al encarcelamiento y la solución de los problemas rurales asociados a la producción. La UNGASS 2016 fue un evento sin precedentes en la escena multilateral, convocado por países productores y de tránsito, que hacían un llamado a la revisión de las políticas de drogas, en vista del fracaso en cumplir con el Plan de Acción 2009-2019.
 - 4 A través de los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados decidieron dar desarrollo a las obligaciones pactadas en la Carta de las Naciones Unidas que, de conformidad con su artículo 103 y coherentemente con su innegable relevancia histórica dentro del derecho internacional público, son prevalentes frente a cualquier otro instrumento normativo. En efecto, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas establece: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. Por ende, conforme a una lectura integral del derecho internacional, las obligaciones de los Estados en materia de control de drogas, bajo ninguna circunstancia, pueden estar en contravía de las obligaciones en derechos humanos y, en caso de conflicto, deben prevalecer estas últimas (Uprimny, Guzmán y Parra, 2014; Haase, en prensa).

...mediante la aplicación de estrategias amplias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el Estado de derecho y crear instituciones, servicios públicos y marcos institucionales responsables, eficaces e inclusivos, según proceda, y la promoción del desarrollo sostenible destinado a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y vulnerables mediante alternativas lícitas.

También instó a los Estados a

...fomentar un crecimiento económico inclusivo y promover iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo social y económico, establecer medidas que favorezcan el desarrollo rural y mejoren la infraestructura y la inclusión y protección sociales, haciendo frente a las consecuencias para el medio ambiente del cultivo ilícito y la fabricación y producción ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, con la incorporación y participación de las comunidades locales (Comisión de Estupefacientes, 2016).

Teniendo en cuenta estos precedentes, este documento tiene como objetivo analizar los desafíos que enfrentan los municipios productores de coca en dos aspectos cruciales para su futuro: la construcción de Estado local y la definición de una senda de desarrollo humano, integral y participativo. Estos dos aspectos pueden reforzarse entre sí, pero si se abordan desconociendo su dependencia mutua pueden terminar frustrándose. La creación de capacidad institucional y el desarrollo son procesos que emergen en una relación de interdependencia mutua entre el Estado y la sociedad, en la que el fortalecimiento de una ciudadanía activa y una economía próspera e incluyente es tan importante como el de instituciones más eficaces y democráticas.

Optamos por analizar los municipios productores de coca por cuanto la existencia de la economía ilegal del narcotráfico impone unos retos específicos que deben ser reconocidos y enfrentados de forma integral. En tal sentido, nuestra tesis principal es la siguiente: si bien el acuerdo de paz es un avance en el camino correcto, tienen que ser complementados con medidas más ambiciosas –institucionales, socioeconómicas y de reforma a la política de drogas– para asegurar que en los municipios productores de coca se logre construir un Estado legítimo, eficaz y apegado a la legalidad, capaz de garantizar derechos, así como afianzar una trayectoria de desarrollo que permita estabilizar a las comunidades en el territorio, bajo un patrón de ordenamiento territorial y productivo incluyente.

El documento se divide en tres partes. En la primera se realiza una reconstrucción de viejos debates: los intentos de llevar el Estado a la periferia del país y las distintas visiones sobre el desarrollo territorial. Posteriormente, se hace una breve historia de la relación entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la economía ilegal de la hoja de coca, y se abordan los impactos que tuvieron los cultivos ilícitos en los municipios productores. En la segunda parte, se realiza una comparación entre algunos indicadores sociales y de desempeño institucional en municipios con presencia de cultivos de coca y los demás del país. El tono cuantitativo se debe a las discusiones que existen en la actualidad alrededor de la construcción de nuevos indicadores de logro y evaluación de las políticas de drogas. Debería pensarse que el ejercicio que hacemos aquí es un primer esfuerzo por diagnosticar cómo se han reflejado las consecuencias de la economía cocalera y las acciones de la política de drogas sobre los indicadores sociales teniendo como parámetro los municipios que no presentan este fenómeno. Luego se ilustran aspectos comunes y diferencias a partir de la construcción de un relato, con acento más cualitativo, en tres municipios: Tarazá, San Vicente del Caguán y Puerto Asís. A partir de lo mencionado, se sugieren dos variables para pensar una tipología de los municipios con presencia de cultivos ilícitos, con el fin de diferenciar las estrategias de política pública que deberían implementarse en el marco del posacuerdo. Finalmente, en la tercera parte se abordan los avances, los desafíos y las recomendaciones de los municipios productores de hoja de coca y pasta base, a partir de un análisis del acuerdo de paz en el tema de drogas, y con una serie de recomendaciones de política para afrontar los desafíos que los municipios productores de coca tienen en materia institucional, socioeconómica y en la implementación de mejores políticas de drogas, reconociendo las diferencias existentes entre ellos.

LA PROBLEMÁTICA: ESTADO Y DESARROLLO TERRITORIAL EN MUNICIPIOS PRODUCTORES DE COCA

En términos institucionales, Colombia ha dejado su territorio a merced de toda suerte de poderes locales. No obstante, en muchos casos, estos poderes han establecido un orden que, aunque autoritario e insuficiente, ha sido el único que ha existido. Allí no es preciso hablar de un vacío institucional, sino de una presencia diferenciada del Estado (González, 2011, p. 14) que, en la medida en que coexiste con una pluralidad de actores que compiten por el ejercicio del poder, dan lugar a la existencia de órdenes híbridos entre la legalidad y la ilegalidad (Schultze-Kraft, 2015, p. 7).

En términos de desarrollo, las más de seis millones de personas que viven en la periferia desinstitucionalizada del país (García Villegas y Espinosa, 2013, p. 148), han participado de economías de subsistencia enfrentando enormes limitaciones y dificultades –como ha ocurrido con la economía campesina–, o se han vinculado a los mercados internacionales a través de economías extractivas con resultados poco alentadores, bien sea legales, como el petróleo, o ilegales, como la coca y la minería (Duncan, 2014). Este modelo de desarrollo ha impedido la estabilización de la población en el territorio y la garantía de sus derechos más básicos, lo cual, sumado al desplazamiento interno por efecto del conflicto, ha llevado a la expansión no planificada de la frontera agrícola, y a una inadecuada ocupación y uso del suelo. La población se ha concentrado en las zonas de mayor vulnerabilidad, mientras que en las de mejores condiciones se presenta la mayor dispersión (Misión para la Transformación del Campo, 2015). Todo esto bajo un patrón que se ha repetido históricamente, en el cual las mejores tierras son colonizadas por los campesinos para ser luego apropiadas por grandes hacendados, narcotraficantes u otros actores poderosos (Reyes, 2009). En este contexto de conflicto armado, desarrollo

excluyente e instituciones débiles, los conflictos por el territorio se han manifestado de forma violenta ante el surgimiento de oportunidades económicas en nuevas zonas de la periferia.

El país ha ensayado distintas vías para superar las tres condiciones que caracterizan la exclusión que sufren los habitantes de la periferia: presencia institucional precaria que afecta sus derechos, problemas en el desarrollo económico y conflicto armado. Desde la época de la Violencia, los gobiernos colombianos han acogido planes y programas destinados a incorporar estos territorios al centro institucionalizado. Algunos han puesto el énfasis en la acción militar y el orden público, otros en la consolidación institucional, y otros en promover apuestas productivas o superar la pobreza. Sin embargo, varios autores han señalado que estos esfuerzos han sido inconsistentes y desarticulados, o no han encontrado contextos propicios para su adecuada implementación (Lopez, 2016).

En nuestro concepto, una de las principales fallas de estos programas, además de los problemas de implementación, es que se han basado en apuestas incompletas, al considerar que del logro de uno de esos objetivos se derivarían los demás: el éxito militar sentaría las bases para la consolidación institucional y la reactivación de la inversión productiva; un programa ambicioso de inversiones permitiría la construcción de instituciones estatales legítimas que le restarían poder a los actores armados ilegales; o la consolidación institucional conduciría, por sí sola, a una sociedad más pacífica, incluyente y económicamente próspera. Nuestra propuesta consiste en defender la necesidad de un enfoque integrado que haga la apuesta completa, por lo cual resaltamos la estrecha interdependencia existente entre las estrategias de seguridad y defensa llevadas a los territorios, desarrollo territorial y construcción de Estado, y la necesidad de avanzar simultáneamente en ellos con la participación de actores que pudieran enriquecer el proceso –por ejemplo, las organizaciones campesinas–, en particular en el caso de los municipios productores de coca.

Las características del conflicto armado colombiano, las condiciones de surgimiento de los cultivos ilícitos, los impactos de la economía ilegal de la droga en los municipios y las consecuencias que en el corto, mediano y largo plazo trae la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, plantean preguntas sobre las decisiones que debe tomar el Estado y la sociedad colombiana respecto al desarrollo regional. El enorme reto que hoy enfrenta el país es poner en marcha un proceso político-institucional que permita superar el déficit de instituciones y las

condiciones de vida precarias en las que vive la población de las zonas más apartadas del país en general, y de la periferia cocalera en particular. Justamente para entender el reto que se abre ante la implementación del acuerdo de paz, abordamos en este capítulo el debate de construcción del Estado en la periferia. Pero no se mira solo el fortalecimiento institucional, además se comentan dos visiones del desarrollo que se encuentran en tensión y que influyen en la manera como el Estado y la sociedad deben conjugar variables difíciles como la seguridad, el orden público y la participación democrática en las instancias de planeación de las políticas públicas de desarrollo. El capítulo hace una referencia al problema de la coca y a las relaciones que han tejido las FARC con esa economía, para intentar describir algunos de los impactos que ha dejado la coca en las comunidades rurales. No se puede perder de vista que el papel regulador de las FARC en el negocio del narcotráfico generó consecuencias de todo tipo, desde la violencia sobre las comunidades rurales a manos de los paramilitares para minar el control territorial de la guerrilla (CNMH, 2015), hasta la garantía de un precio mínimo por la pasta base que hizo viable la vida en muchas zonas.

El debate de construcción de Estado en la periferia

Nuestro punto de partida en el debate sobre construcción de Estado a nivel local es el que ha sido desarrollado por Dejusticia en otras investigaciones (García Villegas y Espinosa, 2013). Conforme a este punto de vista, la construcción de Estado es un proceso conflictivo y difícil, en el que las instituciones estatales son constitutivas de y además constituidas por los contextos en que operan. En las democracias constitucionales más desarrolladas, en el transcurso de los últimos cuatro siglos, han ocurrido de forma escalonada tres procesos que en la periferia colombiana deben ser abordados hoy de forma simultánea: la pacificación de la sociedad civil a través de la consolidación del Estado, la democratización del poder político y la igualdad relativa de la sociedad civil a través tanto de un desarrollo económico incluyente como de la garantía de derechos sociales (García Villegas *et al.*, 2011).

Sin embargo, los intentos de las élites nacionales por llevar el Estado a las regiones han privilegiado unos componentes sobre otros, es así que durante el Frente Nacional hubo diferencias de orientación entre los partidos en las iniciativas implementadas para rehabilitar los territorios afectados por la violencia. De un lado, los mandatarios liberales ponían

mayor acento en la reforma agraria y la modernización institucional,¹ mientras que del otro, los gobiernos conservadores pusieron un mayor acento antisubversivo para impedir el surgimiento o la consolidación de lo que se conoció entonces como las “repúblicas independientes” (López, 2013, p. 26). Quienes se opusieron a la política de rehabilitación la señalaban como un premio a los infractores de la ley, no solo porque concedía amnistía para los delitos de los insurgentes, sino que además el Gobierno les adjudicaba tierras y otorgaba préstamos para actividades agrícolas. De acuerdo con estas objeciones, se premiaba a territorios no pacificados con inversión que necesitaban otras zonas del país, al tiempo que se daba a criminales tierras y empréstitos (Sánchez, 1988).

En el Gobierno de Belisario Betancur se emprendió un segundo intento de llevar el Estado a estas regiones a través del Plan Nacional de Rehabilitación. Un esfuerzo que terminó en el Gobierno de César Gaviria (1990-1994), cuando se quedó sin recursos por la aplicación de la política de menos Estado y más mercado, propia de las reformas estructurales y de la apertura económica (López, 2013, p. 29). El Plan Nacional de Rehabilitación partía de un reconocimiento de la magnitud de las consecuencias de la violencia en el campo, relegaba a un segundo plano la necesidad de la reforma agraria y pretendía generar presencia del Estado en esas zonas bajo el supuesto de que la causa de la violencia era el vacío de instituciones cívicas (Kalmanotivz y López, 2003, p. 12). Esta política era particularmente problemática ya que suponía que los frentes de colonización y los escenarios de la guerra eran territorios sin regulaciones previas, en los que el Estado debía llegar imponiendo sus propias lógicas para solucionar los problemas. Finalmente, el abandono de la política de reforma agraria significó que el país iba a adoptar un modelo de extensión de la frontera colonizada, de mercado asistido de tierras, en el que se iban a titular a campesinos los predios baldíos con asistencia por medio del crédito agrario, y de no democratización de la propiedad rural de las zonas andinas.

Otro esfuerzo por articular institucionalmente a la periferia con el resto del país fue la descentralización política, que pretendía favorecer el acercamiento del Estado a la ciudadanía, además de potenciar la legitimidad de las autoridades locales, departamentales y nacionales (Gutiérrez,

1 La política de rehabilitación de Alberto Lleras Camargo tenía dos objetivos fundamentales: la asistencia social a los damnificados de la violencia y la reincorporación de los excombatientes a la vida ciudadana (Sánchez, 1988, p. 26).

2010, p. 16). No obstante, los oligopolios de coerción² –legales, ilegales o mixtos– encontraron en esta figura la oportunidad para lograr control sobre una mayor parte de bienes y recursos públicos. Las estructuras de poder local existentes, que se querían derrotar o debilitar con la descentralización administrativa, política y presupuestal, terminaron fortaleciéndose al modificar las bases del sistema clientelista (García Villegas *et al.*, 2011, p. 212).³

Ya en el Gobierno de Ernesto Samper, con el Salto Social, se inauguraron dos nuevos enfoques de intervención territorial. El primero tenía que ver con el abandono de la idea de llevar el Estado a los municipios más pobres y afectados por el conflicto, para llegar directamente a los ciudadanos más pobres a través de la creación del Sisben y de la Red de Solidaridad Social (López, 2013, p. 30). La idea consistió en ampliar la cobertura de los programas sociales del Estado a las personas pobres del país y no solo a las que vivían en las zonas deprimidas o atravesadas por el conflicto armado. El segundo enfoque, ligado al discurso de guerra contra las drogas impulsado por Estados Unidos, asumió como criterio fundamental, para la priorización de las zonas que el Estado debía intervenir, la presencia de cultivos ilícitos o rutas del narcotráfico, con el objetivo de reducir la oferta de drogas y cortar sus flujos hacia los mercados finales.⁴ El Plan Nacional

2 Este concepto hace referencia al conjunto de relaciones, redes de colaboración y competencia simultáneas para imponer determinadas regulaciones sociales, que establecieron los grupos asociados con la producción y el tráfico de drogas, junto con los políticos locales y regionales (Duncan, 2014, p. 59). Esta configuración del poder local imprimió trayectorias de institucionalidad y caminos de conformación de las autoridades, ya fueran subordinadas a los actores que ejercían control en las zonas o apoyadas en una red clientelista de partido financiada por la explotación del erario municipal.

3 La Constitución de 1991 pretendía democratizar los procesos electorales y hacer más difícil la compra de votos a través del aumento de los mecanismos de vigilancia sobre las campañas. Esto encareció sustancialmente las elecciones, sin que el sistema electoral lograra controles eficaces que evitaran la elección de personas apoyadas por el poder y el dinero del narcotráfico. El sistema electoral local tampoco ha podido formar una ciudadanía vigilante que sea protegida en su ejercicio de control político. Estas reformas, paradójicamente, terminaron aumentando la dependencia de los políticos frente a los narcotraficantes y las presiones por obtener el financiamiento de estos grupos.

4 De esta forma, pareciese que las autoridades nacionales circunscribieron el problema del Estado local a la existencia de encadenamientos productivos relacionados con el narcotráfico, declarando entre líneas que este

de Desarrollo Alternativo (Plante) estuvo dirigido a la erradicación de los cultivos de hoja de coca a través de una alternativa económica dentro de la legalidad para pequeños productores en zonas campesinas, haciendo uso de las políticas de desarrollo rural (Decreto 0472 de 1996, por medio del cual se crea el programa presidencial Plante, 1996).

El presupuesto del Plan Colombia, que se comenzó a ejecutar al inicio del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, contribuyó al financiamiento de la “política de seguridad democrática”, una estrategia militar de intervención en zonas de alto impacto del conflicto armado, bajo la misma lógica secuencial de las tentativas fallidas de rehabilitación: intentar primero el monopolio de la violencia a través del accionar militar, para posteriormente recuperar la institucionalidad y asegurar el imperio de la ley. Al finalizar el segundo periodo de mandato de Álvaro Uribe, a través de una directiva presidencial, se plantearon las bases del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), que posteriormente sería fortalecido por el Gobierno de Juan Manuel Santos (Palou, Arias, Barajas y Liévano, 2011, p. 6). El PNCT fue un mecanismo para alinear los esfuerzos militares y de policía en materia de seguridad, con estrategias de desarrollo económico y gobernabilidad⁵ (García Villegas *et al.*, 2011, p. 229). La principal crítica que se ha hecho a esta política es que generó problemas de excesiva militarización del poder político y de la administración pública; una centralización de facto de los municipios, y el aplazamiento de un objetivo fundamental en la consolidación institucional: la formación de una sociedad civil fuerte con valores democráticos (p. 252). Al final, los resultados que arrojó la implementación del PNCT evidencian los errores de

fenómeno podría ser la principal fuente de problemas en el país. Ese enfoque ha resultado equivocado pues desconoce que la desarticulación regional de la población, las fallas del régimen político y la debilidad del Estado central en lo local ocurrieron mucho antes que Colombia fuera productor de coca y cocaína (López, 2013, p. 28).

- 5 Las cuatro fases del proceso de consolidación se rigen por el principio de secuencialidad, que se constituye en un punto clave, ya que se cree que sin el aseguramiento del territorio cualquier otro objetivo es imposible. En un primer momento se realiza el *alistamiento*, es decir, la elaboración de los planes de intervención; luego, se realiza el conjunto de operaciones militares tendientes a la *recuperación* de la seguridad en el territorio; después, se pasa a la *transición*, donde el esfuerzo militar es gradualmente sustituido por la presencia de la Policía Nacional y el acceso a la justicia. Finalmente, llega la *estabilización*, etapa en la que se crean condiciones necesarias para la integración económica y un mayor bienestar (García Villegas *et al.*, 2011, p. 248).

militarización, aplazamiento del proceso democrático y obstaculización del empoderamiento de las autoridades y comunidades locales.

Para recapitular, estos intentos pueden resumirse en tres vías que se han ensayado para construir instituciones eficaces, legítimas y participativas en la periferia del país (García Villegas y Espinosa, 2013). La primera es el reflejo del principio de secuencialidad entre estos tres conceptos. Este enfoque fue el adoptado en las políticas de consolidación territorial, donde lo primero por imponer es el orden para luego avanzar en instituciones más democráticas y participativas que sustituyan la presencia armada en los territorios. El segundo camino privilegia la legitimidad y la participación en la construcción de Estado, pero al desconocer que *poderes de facto* pueden poner las instituciones a su servicio, como ha sucedido con la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana en algunos municipios, esta vía ha desembocado en la cooptación del Estado local. Una tercera vía supone que es posible construir el Estado, democratizarlo y ponerlo al servicio de la igualdad social a un mismo tiempo. Sin embargo, en contextos de conflicto armado, cooptación de las élites, así como de presencia de grupos ilegales que se financian con dineros del narcotráfico, se reconoce la necesidad de que el Estado pueda imponer primero un orden a través del uso de la fuerza –lo que implica reconocer cierta secuencialidad entre eficacia y legitimidad/participación–, pero teniendo como elemento fundamental el fortalecimiento de un sistema integrado de justicia local, que controle las acciones de agentes del Estado y otros actores (e imponga sanciones efectivas cuando sea necesario), y resuelva la necesidad de orden de la ciudadanía.

No obstante, aunque defendemos las ventajas de la vía intermedia aquí señalada, las diferencias existentes en los municipios de la periferia del país ameritarían implementar estrategias diferenciadas de construcción de Estado. Al menos tres variables resultan relevantes para distinguir los municipios y las estrategias que deberían aplicarse: 1) la dinámica económica y el tipo de poder político que de allí surge, es decir, las cualidades de la estructura económica y la manera como se establecen las relaciones de poder entre sus actores; 2) quién ejerce el poder en el territorio, en el sentido de si hay una hegemonía del Estado o algún actor armado, un orden paralelo o una disputa entre varios actores; y 3) cuál es el grado de organización de la sociedad civil, dependiendo de si el tejido social ha sido desestructurado por la violencia u otros factores, o hay sectores organizados que están en capacidad de defender un proyecto de sociedad.

Sobre el involucramiento en las economías ilegales por parte de actores armados y de la sociedad civil –puntos 1 y 2–, Felbab-Brown menciona que la vinculación está mediada por factores como la riqueza/pobreza de la economía en local, si existe una fuerte demanda de mano de obra o no, si hay presencia o ausencia de grupos armados y traficantes, así como por las respuestas del Gobierno a la economía ilícita (2010, p. 14). Es decir, las relaciones entre la economía ilícita, las dinámicas sociales y el conflicto armado se transforman a partir del tipo de trabajo que implica la economía extractiva, lo que se traduce en una acumulación de capital político en quienes controlan la estructura productiva, relacionándose intensamente con quienes desempeñan las actividades materiales. Una consecuencia de esto es que existen muchas razones, más allá de las económicas, para que estos grupos se involucren en economías ilegales que tienen una articulación con el conflicto armado. El modelo que presenta Felbab-Brown toma en cuenta que los recursos obtenidos por los grupos armados a raíz de su involucramiento con la industria de las drogas (dentro de los que podría contarse la legitimidad social de regular la producción) no son solo económicos, por lo que la motivación para continuar involucrados en la industria es más poderosa.

Todas estas características deberían determinar diferencias en las estrategias en los tres campos correspondientes. En materia económica, el Estado debe aportar al desarrollo de políticas diferenciales bajo criterios de equidad y ordenamiento territorial, con diversificación y fortalecimiento de economías legales consolidadas, sustitución de economías ilegales y promoción de apuestas productivas en territorios abandonados. En materia de seguridad y fortalecimiento institucional deberían priorizarse distintos objetivos como la recuperación del monopolio de la fuerza en zonas de disputa, y la construcción de un sistema integral de justicia en los municipios donde el Estado tiene el control o donde hay órdenes guerrilleros paralelos. Finalmente, en materia política, las estrategias diferenciales deben acompañar los esfuerzos de participación y concertación, allí donde la sociedad civil está más organizada, y el empoderamiento de actores en las zonas donde el tejido social es débil o ha sido desestructurado. A estas tipologías volveremos más adelante.

La incorporación de la periferia no es un asunto meramente formal de presencia de las instituciones públicas. Esto significa que la incorporación de las regiones periféricas del país debe venir acompañada de un proceso político de debilitamiento de los actores ilegales –y de la “oferta

de servicios” que realizan, por ejemplo, sus mecanismos de resolución de conflictos, provisión de seguridad y orden público, financiamiento para el cultivo del arbusto de coca, etc.—, así como el empoderamiento/reconocimiento de sectores de la población históricamente excluidos en el ejercicio de la política y la democracia participativa. En palabras de Francisco Gutiérrez, el Estado debe ampliar la base de poder de su aparato burocrático, y, por consiguiente, minar el de las élites regionales y locales (2010, p. 11). Empoderar a la sociedad civil, sojuzgar y debilitar a los actores armados, a las mafias y a las élites locales y regionales, es una labor que presupone fortalecer las interdependencias entre los actores sociales (Torres, 2011, p. 36).

El debate sobre el desarrollo territorial

Nuestro punto de partida en este debate es el enfoque de desarrollo humano, conforme al cual el progreso social consiste en la ampliación de las libertades que los seres humanos y las comunidades valoran, reconociendo su capacidad de agencia, es decir, la facultad de decidir sobre su propio destino.⁶ Conforme a este enfoque, las distintas libertades se refuerzan entre sí y el desarrollo debe ser un proceso agradable y no el resultado de imponer duras restricciones a ciertos derechos o posponer el bienestar de algún sector de la población —para supuestamente crear un ambiente adecuado para la inversión o pacificar la sociedad— (Sen, 2000). A nivel local, este enfoque implica poner en el centro los proyectos de vida de las comunidades que habitan los territorios. En línea con una tendencia creciente en las ciencias sociales consideramos que los Estados modernos y las políticas públicas

6 Las libertades o capacidades, conforme a la teoría de desarrollo humano, pueden definirse como el rango de oportunidades reales que las personas tienen. Bajo esta concepción, la libertad se entiende, siguiendo la distinción tradicional de Isaiah Berlin, en su faceta positiva, como el *efectivamente poder* hacer algo (por ejemplo, gozar de una educación de calidad) y no en su faceta negativa, que implica solamente el *no estar impedido* para hacerlo (no tener restricciones legales para acceder a la educación, lo cual no quiere decir que efectivamente se pueda gozar del derecho) (Berlin, 1969). El centrar el interés en la libertad real que la gente tiene para llevar la vida que quiere vivir permite recoger las aspiraciones más valiosas para las personas y evitar confusiones sobre fines y medios: el crecimiento económico, la inversión, o la existencia de instituciones sólidas son medios importantes para mejorar las condiciones de vida, pero no son los objetivos últimos del desarrollo social; ellos deben ser valorados en cuanto posibiliten a todas y cada una de las personas llevar la vida que valoran.

que estos implementan, así como las trayectorias de crecimiento económico que promueven, derivan su legitimidad y deben ser evaluados en función de los resultados que generan en términos de desarrollo humano o el progreso que permiten en la garantía de los derechos de sus poblaciones (Evans y Heller, 2015, p. 707; Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016).

En materia de desarrollo humano, la deuda con la población que habita en la periferia del país es enorme. Varios factores explican esta situación: además de la existencia de un uso ineficiente y ambientalmente insostenible de los recursos disponibles, existen injusticias históricas en términos correctivos –derivadas de las afectaciones causadas por el conflicto armado–, de reconocimiento, distributivas y fallas regulatorias que permiten que los intereses privados –legales e ilegales– prevalezcan sobre el interés público. El completo diagnóstico realizado por la Misión para la Transformación del Campo muestra que los municipios rurales del país se caracterizan por niveles de exclusión social y productiva muy superiores a los del resto del país, y que ha habido un sesgo en el patrón de crecimiento y las políticas públicas contra el desarrollo agropecuario. Lo anterior ha determinado un crecimiento pobre del sector en comparación con otros países de la región, todo ello en un contexto de graves conflictos de uso del suelo que tienden a exacerbarse y que han generado un patrón de ordenamiento territorial improductivo y con enormes costos sociales y ambientales (Misión para la Transformación del Campo, 2015). Esta situación ha arrinconado a los sujetos sociales y políticos que habitan el mundo rural: campesinos, indígenas y afrocolombianos. La persistencia del conflicto armado ha dejado hondas heridas que la sociedad colombiana debe superar, lo que no será posible, en concepto de la Misión, sin una política de desarrollo rural extremadamente ambiciosa. Así lo establece, por lo demás, el primer punto del acuerdo de paz titulado “Reforma rural integral”.

Las soluciones requeridas deben ser lo suficientemente creativas y audaces para resolver varios de estos problemas a la vez: por ejemplo, la sustitución de cultivos, que se ha enfocado en solucionar principalmente un asunto de ilegalidad, debería apuntar a corregir otras fuentes de injusticias –distributivas, ambientales, de reconocimiento–, a empoderar actores excluidos –las poblaciones dedicadas al cultivo– y a no agravar los conflictos de uso del suelo y los problemas de ordenamiento territorial. Los instrumentos que se adopten deben ser pensados en coherencia con un marco más amplio de transición hacia la paz y el desarrollo humano integral.

Reanimar a las instituciones y promover un modelo de desarrollo territorial incluyente debe tener como correlato el enriquecimiento de la democracia local a través del mejoramiento de la inclusión de actores comunitarios y populares, sectores hasta hoy marginados de un proyecto de desarrollo económico nacional, del debate político y el plano electoral. Son ellos quienes podrían ejercer una sana presión sobre las administraciones y los funcionarios públicos locales y generar círculos virtuosos para el fortalecimiento mutuo entre Estado local y ciudadanía. El acuerdo de paz debería ser considerado como una oportunidad que tienen las élites nacionales y locales de rehacer su pacto político con las poblaciones de zonas donde por razones de la legalidad, legitimidad y eficacia, las instituciones sociales son precarias. La experiencia pasada debe dejar una enseñanza al país para el posacuerdo: no hay Estado ni instituciones legítimas sin la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil, de allí la necesidad de distinguir a los actores locales entre poderes de facto por sojuzgar y sectores sociales por empoderar.⁷

El contexto internacional ha generado presiones de distinta índole sobre el ámbito local. Por un lado, la disponibilidad de suelos fértiles en el país, la abundancia de recursos naturales, la biodiversidad y la riqueza hídrica, son vistas como una oportunidad económica que exige transformaciones institucionales y del aparato productivo para llevar los negocios rentables que ofrecen los mercados internacionales. Por otro lado, las obligaciones internacionales en materia ambiental o en términos de adaptación al cambio climático, derivadas de compromisos jurídicos o políticos adoptados por el Estado, plantean la necesidad de avanzar en un ordenamiento territorial y unos mecanismos de gestión de los conflictos compatibles con estos objetivos.⁸ Estas presiones globales se ejercen sobre

7 No obstante, la diferenciación para tratar a los sectores sociales no debe llevarnos a concluir que la apuesta es solo para “darles empoderamiento”, pues en muchos casos los movimientos sociales ya están empoderados, y lo que realmente exigen es la inclusión en los escenarios de decisión, su reconocimiento como actores políticos y su legitimidad para portar la voz de los pobladores de territorios lejanos.

8 De acuerdo con las cifras para 2016 del último informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 53), hay 46.702 hectáreas concentradas en áreas de manejo especial, como parques nacionales naturales, tierras de las comunidades negras y resguardos indígenas. Esto quiere decir que de las 146.000 hectáreas sembradas con hoja de coca, el 32 % están ubicadas en estas áreas.

una soberanía estatal cada vez más debilitada (Garay, 2013). El énfasis en la explotación de recursos en los territorios obedece a una lógica global de extractivismo de las riquezas que se ubican en el contexto local. Es ahí donde Luis Jorge Garay (2013) se apoya en el concepto de *glocalización* para designar la relación donde cohabitan lo global y lo local, es decir, la territorialización de las consecuencias a nivel municipal y la desterritorialización de las instancias de decisión hacia el ámbito nacional o transnacional.

Si bien hay un acuerdo sobre la importancia de que se impulsen proyectos de desarrollo con enfoque territorial, parece haber diferencias significativas entre el Gobierno nacional, la guerrilla, las élites locales y distintos sectores de la sociedad civil sobre lo que esto significa. Por eso es necesario preguntarse cuáles son las distintas visiones de desarrollo territorial en el debate, qué significan para las poblaciones que viven en las zonas donde se van a ejecutar y cuáles son sus principales divergencias.

A riesgo de simplificar, aquí se presentan dos visiones del desarrollo territorial. Mientras el Gobierno de Juan Manuel Santos ha impulsado, a través del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018, iniciativas como los proyectos de interés nacional estratégico (PINE), la expedición de la ley sobre las zonas de interés de desarrollo rural económico y social (Zidres), así como la declaración de más de 22 millones de hectáreas como áreas estratégicas mineras (AEM) (Agencia Nacional de Minería, 2012, p. 4); de otro lado, algunos movimientos sociales impulsan las zonas de reserva campesina (ZRC); los territorios agroalimentarios; el desarrollo de planes de sustitución graduales, voluntarios y concertados de cultivos ilícitos y, en general, la defensa de la economía campesina en el marco de un replanteamiento del modelo de desarrollo rural.

Modernización centralista: la visión del Gobierno nacional

La visión del desarrollo territorial que sugieren las iniciativas del Gobierno nacional consiste en una política de integración económica a través del impulso a la inversión de grandes capitales en el sector rural priorizando los proyectos minero-energéticos, de infraestructura y agroindustriales. Para cumplir con sus planes, el Gobierno ha intentado asumir un mayor control sobre el ordenamiento del territorio trasladando competencias de entidades territoriales a las del orden nacional. De hecho, figuras como las Zidres, PINE y AEM han tenido el propósito de llevar a cabo estos planes de inversión restringiendo la descentralización administrativa y la autonomía regional mediante la creación o el fortalecimiento de instancias de carácter nacional que agilicen la expedición de los permisos, planes

de manejo ambiental y contratos necesarios para su ejecución. Bajo la declaración de *utilidad pública e interés nacional*, que permite la expropiación de predios, autoridades como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Agencia Nacional Minera (ANM), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), o la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) pueden tomar decisiones sobre territorios con una mínima participación de las autoridades locales y departamentales, encargadas legalmente de ejercer funciones de conservación del medio ambiente o reglamentación del uso del suelo en las respectivas jurisdicciones, en concordancia con las autoridades del nivel nacional bajo los principios constitucionales de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Dejusticia, 2015, p. 11).

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a través de la Ley 1753 de 2015, se generaron algunas dudas sobre la proclama de la *paz total* que había realizado Juan Manuel Santos al iniciar su segundo mandato. Se dijo que el plan de desarrollo confirmaba que el discurso de la paz iba en una dirección, mientras que la planeación del desarrollo económico y social iba por otro camino distinto ya que el PND, en efecto, no propone reformas sino apenas ajustes marginales a las políticas actuales (González, 2014). La lectura crítica de Jorge Iván González asegura que el PND no ve el *drama* de las economías de enclave, así como tampoco concibe las relaciones problemáticas entre las regiones y el centro del país (2014). Subsiste la idea del Gobierno nacional de que el logro de la paz consiste en la posibilidad para el país de convertirse en un escenario propicio para los inversionistas privados, nacionales e internacionales, como consecuencia del mejoramiento en las condiciones de seguridad. De hecho, el Gobierno reconoce que “la ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones” (DNP, 2014, p. 2), debido a que la violencia no solo afecta “la calidad de vida, sino que desestimula la inversión” (p. 3).

En el PND se pretenden lograr los objetivos de paz, equidad y educación a través de la implementación de estrategias como el mejoramiento de la infraestructura y competitividad estratégica, la movilidad social, la transformación del campo, la inclusión de la economía verde, la consolidación del Estado de derecho en el territorio y el buen gobierno. Nos interesa resaltar el énfasis que la participación privada tiene en la mayoría de los componentes relacionados con la transformación del campo, la economía verde y la construcción de infraestructura para el país, ya que

se mencionan las necesidades empresariales como el principio central del desarrollo productivo del país (DNP, 2014, p. 67).

El sector minero se concibe como clave para el desarrollo regional. De acuerdo con las cifras entregadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, durante el periodo 2010-2013 este sector productivo alcanzó una participación del 11,2 % del PIB, asegurando unos aportes para la nación de 29,8 billones de pesos durante el 2013, lo que significa el 32 % de los ingresos corrientes (DNP, 2014, p. 175). De acuerdo con el documento Conpes 3762, de los 53 Pines identificados, 15 correspondían a proyectos mineros (2013, p. 5). Durante el mandato de Juan Manuel Santos se ha promovido el aprovechamiento de los recursos naturales, a pesar de que del total de Pines mineros el 93 % presenta una problemática ambiental. El artículo 49 de la Ley 1753 de 2015 estableció la organización del Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (Sinapine), ordenando que una Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos sería la entidad encargada de seleccionar los PINE e incluirlos en ese sistema, sin que allí se mencione la participación de las entidades regionales o las poblaciones de los lugares donde se van a ejecutar estos proyectos. Este tipo de propuestas, en ausencia de mecanismos adecuados de gestión de los conflictos sobre el territorio, puede aumentar no solo la conflictividad ambiental, sino las viejas disputas y tensiones entre el Gobierno y los habitantes de los territorios.

De otro lado, la transformación en el campo propuesta por el Gobierno tiene un componente agroindustrial basado en la posibilidad de utilización, a través de las Zidres, de 7 millones de hectáreas ubicadas en zonas como la altillanura, La Guajira, Urabá chocoano y La Mojana, para negocios agroindustriales, donde se pretende la participación de capital de empresarios y campesinos (Semana, 2016). La figura jurídica ha sido pensada para favorecer “el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen una explotación sostenible del campo” (Cámara de Representantes, 2015), iniciativas de emprendimiento que fueron catalogadas por la Ley 1776 de 2016 como de utilidad pública e interés social, generando prerrogativas como la entrega de baldíos a título de arrendamiento a grandes inversionistas sin definir criterios ciertos de las contraprestaciones dinerarias que tendrían que pagar estos empresarios (Bolívar, 2015).

Este modelo de desarrollo económico regional genera preocupaciones debido a que plantea la posibilidad de reconocerle a grandes inversionistas, algunos de los cuales acumularon ilegalmente predios baldíos

adjudicados a campesinos, la posibilidad de sanear esas transacciones mediante las Zidres, o de acceder a tierras que hoy, en desarrollo del mandato constitucional de garantizar el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, solo pueden ser adjudicados a pequeños campesinos a través de los mecanismos establecidos en la Ley 160 de 1994 (Botero, 2016). Esto podría significar, en el mediano plazo, una concentración aún mayor de la propiedad o del uso de los predios agrarios en el país. Por último, la autoridad encargada para crear las Zidres es del orden nacional, lo que confirma el interés del Gobierno de configurar instancias de decisión en el nivel central para el ordenamiento del territorio, esta vez de zonas apartadas con problemas de integración al país, donde la producción exige cuantiosas inversiones por las características agroecológicas del suelo o la falta de infraestructura.

Derechos en el territorio:

la visión de algunas comunidades rurales

La otra visión del desarrollo está ligada al fortalecimiento de las capacidades de los habitantes de la ruralidad colombiana para llevar a cabo los proyectos de vida que valoran. Existen sectores de la sociedad civil, del nivel nacional, regional y local, que han impulsado las ZRC, figura creada por la Ley 160 de 1994, como una forma de construir una ciudadanía campesina que garantice los derechos sociales de la población rural, especialmente el derecho al territorio, a la tierra y a la seguridad jurídica sobre su tenencia (Ordóñez, 2012, p. 15). De acuerdo con el artículo 80 de esa Ley, las ZRC tienen como propósito que la población beneficiada tenga participación en las instancias de planificación y decisión regionales, así como en las formas de cultivo y comercialización de las mercancías que allí se produzcan. A marzo de 2013, en Colombia había activas 6 ZRC que cubren más de 830 mil hectáreas, mientras que 7 adicionales estaban en proceso de constitución por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoдер) con un área cubierta de 750 mil hectáreas (González, 2013). Además, hay propuestas sobre territorios agroalimentarios e interétnicos, que las comunidades han defendido como figuras de ordenamiento territorial alternativas para el mundo rural.

Sin embargo, las administraciones nacionales han sido hostiles frente a estas iniciativas de ordenamiento territorial alternativo en control de las comunidades. Durante el Gobierno de Álvaro Uribe, la estigmatización del movimiento campesino y su posterior asociación con las FARC justificaron el estancamiento en los procesos de constitución de

las ZRC (Ordóñez, 2012, p. 39). Las ZRC se han presentado por algunos sectores del movimiento campesino como una solución histórica para la población colona expulsada, despojada y nuevamente expulsada (Uribe, 2011, p. 238), que todavía no logra un reconocimiento de su identidad colectiva, así como tampoco asegurar las promesas de acceso a la tierra que vinieron con la Constitución de 1991 y la Ley 160 de 1994.

Una pregunta que surge de este apartado es cómo la coexistencia de estas visiones puede ser un impedimento para la consolidación de una paz estable y duradera. Esto es relevante porque mientras el Gobierno entrega predios o títulos para Pines, AEM y Zidres, también hay un reclamo campesino por la constitución de ZRC, territorios agroalimentarios o la restitución de tierras a poblaciones desplazadas y despojadas a causa del conflicto armado. El posacuerdo plantea un escenario en el que se van a enfrentar un proyecto de explotación industrial de las zonas periféricas del país con otro en el que el territorio es concebido como la base material en la que comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas quieren arraigar sus identidades y desarrollar la vida que valoran. En el intermedio de estas dos visiones simplificadas hay, sin embargo, una multiplicidad de visiones distintas que entrarán también en esta pugna. El fin del conflicto armado significa, en realidad, el comienzo del conflicto social y político entre distintas visiones de lo que representan la paz y el desarrollo territorial. De los mecanismos que se implementen para gestionar estos conflictos dependerá que esta etapa de la historia del país no se convierta en el origen de revoluciones frustradas o conflictos futuros.

Los cultivos de coca en Colombia y los desafíos que enfrentan los municipios productores

La coca en Colombia

Los cultivos de coca no siempre han sido ilícitos. La historia de la coca se remonta a tiempos remotos, en los que pobladores de Latinoamérica tenían una relación distinta con un cultivo que hoy se considera problemático y que en aquella época era elemento central del consumo de proteínas y alimentos. De acuerdo con cronistas de la época colonial, la planta era cultivada y consumida ampliamente por la población indígena en Colombia, especialmente por la situada en los actuales departamentos de Antioquia, Risaralda, Valle del Cauca, Cauca, Caldas, La Guajira, Bolívar, Cundinamarca, Boyacá y Nariño (Rivera, 1998, p. 148). La producción, comercialización y consumo de la hoja seca de coca fue una actividad económica

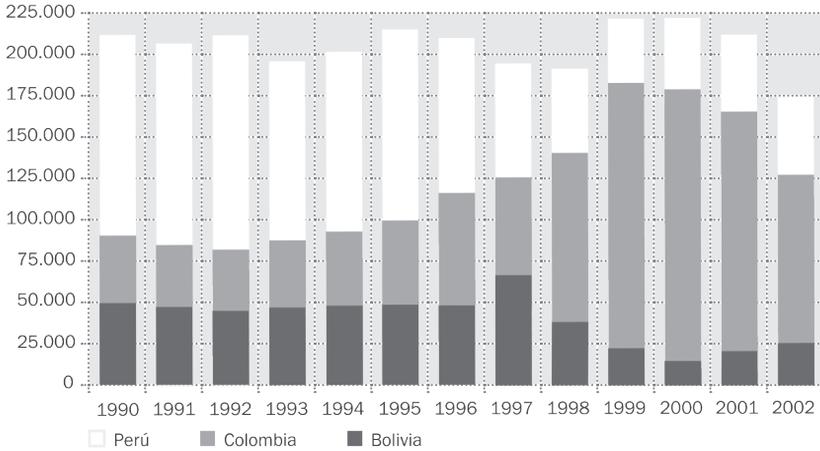
que no solo generó ganancias para las comunidades que la desarrollaban, sino que pagó tributos a la Corona española y servía como moneda de intercambio de productos, bienes y servicios.

En la segunda mitad del siglo XX se dio un giro radical en la forma en que el Estado, los grupos ilegales y la sociedad rural se relacionaban con la planta, debido a la emergencia del régimen internacional de control de drogas y a su interpretación prevalente basada en la prohibición y las respuestas penales para contener el fenómeno por parte de los Estados (Haase, en prensa). En 1960, Colombia era un país de tránsito para la cocaína y pasta base producida en Perú. Los narcotraficantes pasaron por alto la ubicación estratégica para el cultivo de coca y se dedicaron en un primer momento a la producción de marihuana, especialmente en Santa Marta (Gootenberg, 2008, p. 273). La transformación de los carteles colombianos de intermediarios a líderes de la cadena se empezó a gestar en el periodo de 1970-1975, cuando se inició el proceso de producción y refinamiento, debido a que las dictaduras del cono sur bloquearon paulatinamente las rutas de narcotráfico que pasaban por otros países de Suramérica. Sin embargo, hasta mediados de los años noventa los campesinos peruanos y bolivianos dominaron el cultivo de la coca, comerciando la pasta base con los carteles colombianos que la refinaban para sintetizar la cocaína (p. 301).

El país se convirtió en el primer productor mundial de la hoja de coca, pasta base y cocaína, en la década de los noventa, cuando se cerró el puente aéreo que le permitía a los narcotraficantes colombianos traer la hoja de coca de Perú y Bolivia para transformarla en cocaína. Si bien en Colombia los cultivos existían desde finales de la década de los setenta, el gran apogeo de la economía cocalera no se presentó sino hasta finales de los ochenta, cuando Pablo Escobar y sus socios sustituyeron la importación de la base de coca por el cultivo del arbusto en departamentos como Antioquia, Meta, Caquetá y Putumayo (Ávila, 2008, p. 76). Con la nacionalización de la producción y la exportación aumentaron considerablemente sus ganancias. En la gráfica 1 se muestra la tendencia que presentaron los cultivos de coca en Bolivia, Colombia y Perú durante los años de 1990 al 2002.⁹ Allí se observa que desde mediados de los años noventa la

9 Es necesario aclarar que la fuente de información sobre cultivos ilícitos anterior al año 1999 es el Departamento de Estado de Estados Unidos. A partir de ese año, el proyecto de monitoreo de cultivos ilícitos SIMCI de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) co-

GRÁFICA 1
Cultivos de coca en los tres países con mayor producción
(hectáreas cultivadas), 1990-2002



FUENTE: UNODC (2003, p. 4).

extensión de las plantaciones en Colombia comenzó a crecer sostenidamente en términos netos y en proporción a los cultivos de los otros dos grandes productores. Ya para 1998, el país se había consolidado como el primer productor de hoja de coca destinada a la producción de cocaína.

La coca se ha desarrollado a nivel nacional en ecosistemas tan diversos como el de la Sierra Nevada de Santa Marta o la selva amazónica. De norte a sur y de oriente a occidente se han encontrado espacios para el desarrollo de una economía declarada ilegal, que ha contribuido a la formación de órdenes sociales y armados en los territorios menos articulados a la nación. Aun así, la producción se ha concentrado en cinco regiones: sur de Bolívar y Bajo Cauca antioqueño, costa pacífica de Nariño y Cauca –aunque también hay una presencia muy importante de coca sobre la Cordillera Occidental de ambos departamentos–, Putumayo y Caquetá, Norte de Santander, así como Meta y Guaviare.¹⁰

menzó a producir información con una metodología distinta. Por esa razón debemos tomar con cuidado cualquier comparación entre ambas fuentes de información.

10 Las zonas tradicionalmente cocaleras se pueden identificar al ver los mapas que han producido desde el año 2001 los informes del Simci y la UNODC, quienes producen las cifras oficiales del Gobierno nacional en la materia. Los informes publicados están disponibles en: <https://www.unodc.org/colombia/es/simci/publicaciones.html>.

Desde que arrancó el Plan Colombia¹¹ en el año 2000, las principales estrategias en la guerra contra la producción y el tráfico de cocaína han estado enfocadas en los cultivos de hoja de coca. La política de drogas comenzó a implementar una medida que empeoró la muy deteriorada relación entre las comunidades campesinas de la coca y la institucionalidad: las fumigaciones con glifosato. A través del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato¹² (Pecig) en un espacio de 13 años se fumigaron por vía aérea más de 1,5 millones de hectáreas de cultivos ilícitos, con una eficiencia discutible, ya que “para destruir la hoja de coca sembrada en una hectárea, esta debe ser fumigada, en promedio, entre 7 y 10 veces” (Mejía, 2013).

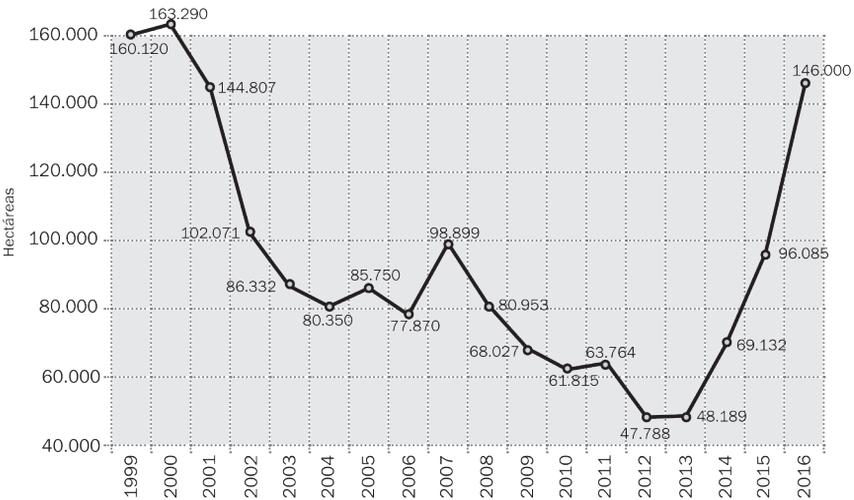
En el ámbito nacional, el impacto del cultivo de coca sobre el sistema económico general es tangencial, sin embargo, afecta en mayor medida a los municipios menos articulados del país debido a que se convierte en una gran fuente de poder económico y político para los narcotraficantes

11 Al final del Gobierno de Andrés Pastrana, el Estado colombiano logró el acuerdo de una multimillonaria asistencia de seguridad de Estados Unidos, conocida como Plan Colombia, en el marco de la cual se inyectaron, inicialmente, recursos del orden de 1.319 millones de dólares (Tokatlián, 2001, p. 210). Ya para el año 2006, el presupuesto del Plan alcanzaba los 10.732 millones de dólares, de los que Estados Unidos únicamente aportó 3.782 millones de dólares. El componente de mayor inversión en el Plan Colombia fue la estrategia antinarcóticos, que absorbió alrededor de 6 mil millones de dólares, lo cual equivalía al 57,5% de recursos totales (López, 2013, p. 32).

12 La aplicación del Pecig fue suspendida por el Consejo Nacional de Estupefacientes en aplicación del principio de precaución, que luego de la publicación por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de un informe donde se catalogó al herbicida glifosato como probablemente carcinogénico (IARC, 2015), generó un amplio debate en la opinión pública. Aunque la decisión se anunció el 14 de mayo, solo se materializó en la Resolución 6 de 2015, emitida por el Consejo Nacional de Estupefacientes el 2 de junio de ese año. Allí se ordenó la suspensión en todo el territorio nacional del uso del glifosato en el marco del Pecig, siempre y cuando la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales modificara el Plan de Manejo Ambiental de ese programa de erradicación. Finalmente, no fue sino hasta el primero de octubre que se suspendieron efectivamente las operaciones de erradicación aérea con ese herbicida. En mayo de 2016, debido a la presión que ejerció el sector de defensa nacional, el mismo Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la implementación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con glifosato (Pecat). Esta decisión ha sido criticada bajo el argumento de que implica una potencial vulneración de los derechos a la salud y al medio ambiente sano de las comunidades.

(Rocha, 2000), pues genera órdenes sociales coercitivos y nuevas formas de comportamiento socialmente aceptables. De acuerdo con la serie de informes publicados por el Simci, la extensión de cultivos ha oscilado entre las 144 mil y 47 mil hectáreas durante el periodo 2001 a 2016 (gráfica 2), con un valor total de producción de la hoja de coca para este último año estimado en 560 millones de dólares (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017), lo que representa un 3 % del PIB rural colombiano y un 0,4 % del PIB nacional. De la economía rural cocalera dependen aproximadamente 106.900 familias, que siembran cultivos con un rendimiento anual de 4,8 toneladas de hoja de coca por hectárea al año. Durante el 2016, en los sitios de procesamiento se pagaba la hoja de coca a \$2.900 k (US\$ 0,95), mientras que la pasta base se pagaba a \$1.895.700 k (US\$ 621). La mayoría de los cultivadores venden la hoja fresca a una persona externa a la unidad productora agropecuaria (UAP), lo cual ocurre en un 60 % de los casos; el 39 % de los cultivadores procesan la hoja de coca en finca, y de estos solo el 1 % la procesa hasta obtener base de cocaína. El ingreso promedio anual bruto per cápita¹³ en 2016 fue de \$2.930.550 (US\$ 960) por la producción de hoja de coca, pasta base y base de cocaína.

GRÁFICA 2
Cultivos de coca en Colombia (hectáreas cultivadas),
2001-2016



FUENTE: elaboración propia con base en datos de informes Simci, 2001-2017.

13 Ingreso promedio anual bruto por persona de la producción de hoja, pasta básica y base de cocaína, no se tienen en cuenta los costos de producción.

El informe publicado por la UNODC sobre los territorios afectados por cultivos ilícitos en 2016 muestra que los cultivos ilícitos presentaban una tendencia al alza desde hacía dos años. De 96 mil hectáreas de cultivos de hoja de coca en 2015, se pasó a 146 mil en 2016, lo que significa un incremento del 39 % (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017). Más de 132 mil hectáreas se concentran en las regiones pacífica, central y Putumayo-Caquetá, lo que confirma la tesis que ya se tenía en los informes Simsi anteriores, de que los cultivos se están concentrando en las regiones tradicionalmente cocaleras. De hecho, el 80 % del incremento sucedió en territorios que ya tenían coca. Se experimenta un incremento muy importante de los cultivos en la región del Pacífico, mientras que en la región del Meta y Guaviare la cantidad de hectáreas no varía significativamente.

La relación de las FARC con la economía de la droga

El primer encuentro de las FARC con la economía de la coca fue alrededor de 1978, en el medio y bajo Caguán ubicadas en el departamento de Caquetá. La reacción original del grupo fue de oposición a los cultivos de uso ilícito, debido al enriquecimiento de los traficantes y la violencia social que estas plantaciones habían traído a la región, generando resquicios de grupos contrarrevolucionarios (Felbab-Brown, 2010, p. 79). Esta postura no fue compartida por los pobladores de la región, quienes en pleno proceso de colonización requerían del ingreso para poder sustentar sus precarios medios de vida (Cubides, Jaramillo y Mora, 1986).

Enfrentados con la realidad política de las regiones a las que habían entrado luego de las conferencias celebradas en las regiones de Sumapaz, el río Guayabero, el Pato y La Macarena,¹⁴ donde el cultivo de hoja de coca comenzaba a ser una actividad económica de primer nivel, las FARC asistieron a la Séptima Conferencia Nacional Guerrillera en 1982. Allí reversaron el curso y adoptaron el financiamiento de la organización a través de actividades relacionadas con la economía ilegal del narcotráfico. Las conclusiones inéditas de esa conferencia diseñaron los planes del movimiento para proteger a los productores de coca, gravar con impuestos a los narcotraficantes y reclutar a quienes estaban en los niveles más bajos del negocio de la cocaína (Rabasa y Chalk, 2001, p. 26). Aunque también

14 El portal de Verdadabierta.com realizó en el 2012 un especial para contar la historia de las FARC, donde detallan la importancia de cada conferencia y los impactos que tuvieron en la creación, el afianzamiento, la expansión y el declive del poder militar de esa guerrilla. Información disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia-de-las-Farc>.

se presentó el caso de la inserción al negocio por vía de la victoria militar sobre los grupos narcotraficantes bajo la necesidad de asegurar el control poblacional y territorial en sus zonas de influencia.¹⁵ Un ejemplo de esto ocurrió en el Putumayo y en los llanos del Yarí en el Caquetá, donde después de un periodo de pactos entraron en una guerra sin tregua contra Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano. En aquella época, Estados Unidos libraba simultáneamente la guerra contra las drogas y contra las guerrillas comunistas, la prioridad que recibía esta última llevó a algunos narcotraficantes a posicionarse estratégicamente frente a las agencias de seguridad y los sucesivos gobiernos como enemigos de las guerrillas a cambio de impunidad y otros beneficios (Ronderos, 2014, pp. 77-142).

Luego de la Séptima Conferencia Nacional Guerrillera hubo dos momentos claves en el involucramiento de las FARC con la economía de la coca. En un primer momento aprovecharon solo las ganancias del componente más básico de la producción: un impuesto del 15 % sobre la familia cultivadora. Esta tarifa se fue incrementando y su base tributaria se fue ampliando hasta gravar efectivamente, en la década de los noventa, la producción de pasta base, cocaína y la provisión de seguridad de los vuelos nacionales e internacionales que se desarrollaran en sus territorios. En un segundo momento, las FARC comenzaron a participar directamente en la producción de la cocaína, adquiriendo parcelas de coca y procesando la hoja; además, la guerrilla comenzó a gravar el cultivo de amapola y marihuana. Las FARC nunca han tenido una red de tráfico internacional de cocaína propia, sino que hacen alianzas con carteles colombianos o mexicanos que se encargan de ponerla en los mercados europeos y estadounidenses (Felbab-Brown, 2010, p. 79).

La Séptima Conferencia marcó un hito en la historia de las FARC, pues allí surgió la idea de radicalizar la confrontación con el Estado hasta su derrota (CNMH, 2014, p. 112), lo que implicó una decisión pragmática respecto de la existencia del mercado ilegal de la coca, es decir, se utilizaría el dinero del narcotráfico para financiar la toma del poder. Esto significó el escalamiento de la guerra, la ruptura de la tregua planteada con el Gobierno de Belisario Betancur y la narcotización definitiva de los conflictos

15 En Guaviare, por ejemplo, las FARC fueron determinantes en la prosperidad del negocio, pues después de ganarle a las bandas de sicarios y narcotraficantes la “guerra del Guaviare”, regularon la superproducción y la violencia que ejercían estos combos (CNMH, 2014, p. 145).

armados en el país.¹⁶ Ya para 1987 contaban con 33 frentes que operaban en la región andina, incursionaban en el Caribe, en Urabá y se extendían hacia el Vichada, habían ganado el predominio militar en Caquetá, Putumayo y Guaviare, y se fortalecían en el Meta. El crecimiento fue una tendencia durante más de 20 años; en 1987, con aproximadamente 3.640 personas en armas, las FARC tenían 33 frentes (Téllez, 1991); para 1991 se completaron los 48 frentes y casi se alcanzaban los 6.000 combatientes (CNMH, 2014, p. 142).¹⁷

El plan estratégico que surgió de la Séptima Conferencia fue el planteamiento militar que convirtió a esa guerrilla en un ejército capaz de pasar de la guerra de guerrillas a la guerra de posiciones, bajo la idea de rodear las grandes ciudades del país para facilitar el apoyo a las insurrecciones urbanas. El plan impulsó la creación de nuevos frentes y proyectó nacional e internacionalmente la lucha armada de las FARC; de acuerdo con el Plan, para el final de la década de los noventa juntarían un ejército de 60.000 hombres, lo que les permitiría tomar el control de Bogotá y nombrar un Gobierno provisional (CNMH, 2014, p. 115). La estrategia de guerra permaneció en ejecución durante más de 15 años: los nuevos ingresos le permitieron a las FARC tomar control de zonas aledañas a las principales ciudades del país (Pécaut, 2008, p. 41; Tokatlián, 2001).

En la actualidad no hay certeza de las ganancias e ingresos que le ha generado el narcotráfico a las FARC a lo largo de su historia. Lo que sí se sabe es que esa guerrilla desarrolló una dependencia de los ingresos derivados del narcotráfico. De acuerdo con estimaciones de Pécaut, entre un 50 y 70 % de los recursos de financiamiento de las FARC provienen de los nexos con la producción y el tráfico de sustancias declaradas ilícitas (2008, p. 38). De otro lado, no hay evidencia que permita afirmar que este grupo insurgente ha sido capaz de conducir rutas de tráfico internacional por iniciativa propia, o que ha establecido unidades de transporte internacional, o de distribución al por mayor en los países de destino (International

16 Se manifiesta así parte de la complejidad del conflicto colombiano, donde la confrontación entre los actores armados se ha sofisticado debido a la intromisión de los agentes económicos del mercado ilícito de drogas (Pécaut, 2006, p. 535).

17 No obstante, la expansión de las FARC durante la década de los noventa no se explica únicamente por el cultivo de hoja de coca. El movimiento insurgente también tuvo un incremento de ingresos y de hombres debido al control en zonas de explotación aurífera, de carbón, petróleo y producción ganadera (International Crisis Group, 2005, pp. 8-9).

Crisis Group, 2005, p. 11). Tampoco se ha podido comprobar la existencia de redes de lavado de dinero proveniente del narcotráfico en Estados Unidos o en Europa. Se cree que a partir del año 2000, algunos carteles mexicanos son los principales compradores de cocaína a las FARC, con cifras que alcanzan el 55 % de ese producto ilegal embarcado para Estados Unidos (Felbab-Brown, 2010, p. 80).

Los éxitos militares de la guerrilla durante la segunda mitad de la década de los noventa, conocidos por la opinión pública, fueron un impulso suficiente para que el Gobierno nacional fortaleciera el aparato militar del país, a través del flujo de recursos del presupuesto público y la cooperación internacional. Mientras que se mantenían los diálogos de paz en la región de San Vicente del Caguán entre el Gobierno y la guerrilla, el presidente Andrés Pastrana buscó la asistencia de Estados Unidos para fortalecer la fuerza pública y buscar una solución a la guerra en el país (Tokatlián, 2001, p. 212). Las falencias en la destinación de recursos para las fuerzas militares, de acuerdo con Pécaut, fueron el principal factor de los éxitos militares que alcanzó la guerrilla en esa década (2008, p. 46). A partir de finales del Gobierno Pastrana, y con la ayuda de los recursos del Plan Colombia –cuyo énfasis se puso en la estrategia antinarcóticos–, el gasto militar subió al 6,3 % del PIB, lo que permitió llevar a cabo la política de seguridad democrática en el Gobierno de Álvaro Uribe y el Plan Patriota.¹⁸

Las derrotas militares que el ejército le propinó a la guerrilla durante la primera década del siglo XX llevaron a las FARC a replantear su plan de guerra: sin que renunciaran a la toma del poder por medio de la lucha armada, volvieron a la táctica de la guerra de guerrillas clásica, a través de acciones de sabotaje con pequeños grupos, trampas arteras y minas anti-personal, cuidando la retaguardia de los campamentos (Verdad Abierta, 2013). Las muertes de Manuel Marulanda, Raúl Reyes, Iván Ríos, Jorge Briceño Suárez y Alfonso Cano, entre otros jefes de las FARC, junto con el cambio de la política del Gobierno de Juan Manuel Santos, hicieron que ambas partes del conflicto se sentaran, una vez más, en una mesa de negociación para la terminación del conflicto en la que el problema de las

18 Según las Fuerzas Militares, el Plan Patriota se adelantó con el objetivo de recuperar las zonas de asentamiento tradicional de las FARC, recortar sus posibilidades de movilización y acción en el territorio y, sobre todo, cortar sus fuentes de financiamiento, las cuales se conciben unidas a la actividad del narcotráfico (Medina, 2006, p. 238).

drogas ilícitas se convirtió en uno de los puntos de la discusión (Gobierno de la República de Colombia y FARC - EP, 2016).

Impactos de la economía de la coca en la vida municipal

La magnitud que ha alcanzado el mercado ilegal de las drogas en Colombia ha traído profundas consecuencias sobre la institucionalidad, los derechos humanos, el conflicto armado y las poblaciones rurales, debido no solo a los impactos que puede generar una economía ilícita controlada por poderosos actores que se convierten en una amenaza para la seguridad y el Estado de derecho, sino a las respuestas poco inteligentes y parciales que se han dado frente al fenómeno.

La primera característica por resaltar, producto del negocio de la producción y el tráfico de drogas en los municipios, es el impulso a la actividad económica y, en algunos contextos, el aumento de la capacidad adquisitiva de sus habitantes (Torres, 2011, p. 67). En palabras de Thoumi, el narcotráfico facilita el funcionamiento de los mercados locales debido a que “engrasa la maquinaria” económica (1999, p. 15) promoviendo el consumo y el aumento de las actividades comerciales. Las zonas cocaleras se caracterizan por una economía de extracción de rentas elevadas de un producto agrícola que está sometido a un régimen de prohibición, debido a la brecha que existe entre los costos de producción/tráfico y los precios internacionales de la mercancía. Este incentivo para la producción, sumado a la existencia de una zona de frontera agraria, de la colonización olvidada por las élites, altos niveles de desempleo, precariedad en el ingreso familiar y control por grupos ilegales, están entre los principales factores de la presencia y el crecimiento de los cultivos ilícitos (Ramírez, Barón, Jaramillo y Duncan, 2010, p. 17). La violencia rural de mediados de siglo desplazó a grandes poblaciones campesinas, las cuales expandieron la frontera agraria en territorios más agrestes y aislados, de manera que la ausencia de mecanismos para resolver los conflictos agrarios que permitieran una estabilización de la población en el territorio ha sido una de las principales causas del surgimiento de cultivos ilícitos, y de todos los impactos sociales y ambientales que su expansión ha generado (Thoumi, 1999, p. 24).

La coca, y en menor medida la amapola y la marihuana, son de las pocas cosechas, sino las únicas, que han producido el nivel de ingresos suficientes para mantener a los colonos en los frentes de colonización. Allí ni el narcotráfico ni los cultivos ilícitos son eventos exógenos, por el

contrario, son el producto de un estilo de desarrollo que construyó las ventajas comparativas para la agroindustria de la droga (Uribe, 2011). La economía cocalera provocó la ampliación de la frontera agrícola, alteró el ritmo del poblamiento, reactivó los asentamientos humanos surgidos durante el *boom* petrolero –o minero– y propició la formación de incipientes centros urbanos, condiciones básicas para el surgimiento de Estados locales en las zonas de colonización reciente (Torres, 2011, p. 43). En el fondo, los cultivos ilícitos reflejan el viejo rasgo colombiano de buscar la inserción internacional vía la comercialización de productos primarios, lo que hace que la economía siga siendo dependiente de las exportaciones de productos básicos, legales o ilegales (Uribe, 2011, p. 239). Todos estos factores configuraron las condiciones básicas para la distribución espacial de la cadena hoja de coca-cocaína (Thoumi, 1999, p. 21).

Pero si bien hay una dinamización de la economía local producto de las actividades ilícitas, una segunda característica por resaltar de los municipios productores es que hay factores de este patrón de crecimiento que, paradójicamente, generan un cortocircuito en términos de desarrollo, y perpetúan la exclusión social y productiva de los habitantes de estas zonas. En primer lugar, porque en la economía ilegal las rentas son apropiadas, principalmente, por los actores más poderosos. En 2014, el precio del clorhidrato de cocaína en Colombia era de \$4.538.200 por k, es decir US\$ 2.269, pero ese mismo kilo podría comercializarse en países de Centroamérica entre US\$ 2.800 a US\$ 10.000 –entre 23 y 341 % el precio de venta en Colombia–, en México entre US\$ 15.000 y US\$ 17.000 –un incremento entre 561 y 649%–, mientras que en algún país de la Unión Europea, el precio puede oscilar entre US\$ 54.000 y US\$ 57.000 –un incremento entre 2.280 y 2.412 % del precio de venta en Colombia–. En cambio, se estima que en las regiones Central y Putumayo-Caquetá, el ingreso promedio de un hogar de productores agropecuarios en actividades lícitas es de \$ 9.740.000 por año, mientras que el ingreso de un productor de coca estaría en alrededor de \$ 9.154.000 por año –es decir, 2 veces lo que se gana quien controla el comercio en las ciudades de Colombia por la venta de un solo kilo, o menos del 3 % de lo que se gana quien vende ese kilo en los mercados europeos–. Aunque en el caso del cultivo de coca el ingreso promedio es menor que en el promedio de otras actividades agropecuarias, el productor se mantiene en el negocio debido a fuertes incentivos como la producción en el corto plazo y la venta segura (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016, p. 14). En los incentivos a la producción

también influyen factores *meso* como la dinámica de otros sectores importantes en la economía de la periferia –tales como el petróleo y el oro–, y factores *macro* –como el comportamiento de la tasa de cambio–. Así, por ejemplo, UNODC estima que la crisis del petróleo en Catatumbo, la sequía en Antioquia y sur de Bolívar, y una reducción general de los esfuerzos en desarrollo alternativo en todo el país incentivaron el aumento de cultivos ilícitos en 2015 (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016, pp. 55-56).

En segundo lugar, porque la distancia de los mercados nacionales y la expansión de la demanda producto de los ingresos que genera la economía ilegal encarece los precios de los bienes de subsistencia provocando despilfarros transitorios y erosionando los ingresos de los cultivadores sin que puedan capitalizar sus ganancias ni superar la dependencia de la economía de la droga (Reyes, 2009, p. 340). El carácter de la economía ilegal permite satisfacer algunas necesidades de las poblaciones locales, pero no las ha favorecido de manera sistemática (Rocha, 2000, p. 19), ya que rápidamente encarece el costo de vida y reduce la capacidad adquisitiva de sus habitantes.

En tercer lugar, por tratarse de una actividad ilegal y perseguida por las instituciones públicas, los municipios productores de coca, y en particular sus zonas rurales, enfrentan discriminaciones en la provisión de bienes públicos por parte del Estado. De hecho, la presencia de cultivos las vuelve objetivo de políticas represivas apoyadas por la comunidad internacional y el Estado central. La represión judicial es más eficaz contra los eslabones débiles que contra los actores más poderosos del negocio –lo cual se ve reflejado en tasas de condenas e imputaciones mucho más altas para delitos como el mantenimiento de plantaciones que para el lavado de activos– (García Villegas, Espinosa y Jiménez Ángel, 2013, p. 52). Los departamentos más pobres del país, en particular del suroccidente, tienen una participación desproporcionada de personas encarceladas por el delito de mantenimiento de plantaciones ilícitas o tráfico de insumos para procesamiento (Uprimny, Chaparro y Cruz, 2017, p. 65). En algunas zonas, la presencia estatal se ha reducido a la de las fuerzas armadas para reprimir dichas actividades, y la provisión de bienes públicos esenciales como la infraestructura, la salud y la educación se ha realizado por la propia comunidad, o los grupos armados ilegales, con los excedentes que genera la economía ilícita.

En algunos contextos, la entrada de la coca a la vida municipal ha generado el deterioro de la seguridad alimentaria como consecuencia de la

dinámica de monocultivo que ocasionó una profunda dependencia de los ingresos que dejaba esta actividad. El caso documentado por Carrillo evidencia que ante la bonanza cocalera, los campesinos dejaron de cultivar el pan coger para comprar la gran mayoría de los alimentos básicos (2013, p. 216). Se presenta entonces una paradoja, ya que la pérdida de la vocación productiva de yuca, plátano, maíz y otros productos de las zonas de colonización, así como el consecuente encarecimiento del costo de vida, motivó el transporte de este tipo de productos agrícolas de otras regiones, generando un impulso a la construcción de vías de conexión con el centro del país (Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 21). Experiencias como estas no se pueden generalizar a todas las zonas cocaleras, pues en el piedemonte amazónico u otras zonas se pueden encontrar experiencias de campesinos que producen bienes agropecuarios al tiempo que dedican parte de sus parcelas al cultivo de hoja de coca, entre otras cosas, como una forma de abaratar los costos de los insumos –pagando, por ejemplo, en especie la alimentación de los trabajadores–.

Una consecuencia adicional es que una economía con fuerte influencia de la producción de drogas, u otro bien de origen ilegal, impone restricciones para hacer circular grandes sumas de dinero por vías bancarias –y mantener al mismo tiempo los capitales ocultos–, así como a las posibilidades de generar rentas tributarias a favor del Estado local producto de dichas actividades, salvo por sus efectos indirectos sobre impuestos como la sobretasa a la gasolina o el impuesto de industria y comercio.¹⁹ Los efectos negativos de la ilegalidad no se reducen a la represión de un mercado ilícito, sino también a las dificultades locales para organizar los derechos de propiedad y reducir los costos del cumplimiento de la regulación y el pago de la tributación (Rocha, 2000, p. 126). Es decir, la monetización y el desarrollo de un mercado al interior de estas zonas periféricas no son suficientes para generar capacidades institucionales sólidas y una senda de bienestar sostenida en los municipios cocaleros (Torres, 2011, p. 60). Aunque puedan dar a los colonos un margen de maniobra para

19 El procesamiento de la pasta base y de la cocaína requiere como insumo la gasolina. De allí que se pudiera considerar la sobretasa como un indicador de algunos beneficios tributarios que deja la economía ilegal en las arcas municipales y departamentales. De acuerdo con el artículo 118 de la Ley 488 de 1998, los municipios y departamentos pueden cobrar un impuesto a la compra de gasolina motor extra y corriente de entre el 14 y el 15 %, del valor de venta al público por galón que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

suplir ciertas necesidades individuales y colectivas, la economía ilegal del narcotráfico hace que en las zonas periféricas del Estado se acumulen y refuercen las incapacidades estructurales que enfrenta la sociedad rural colombiana.

Una tercera característica por resaltar de la economía de las drogas es la creación de una estratificación social de acuerdo con los roles que juegan los actores que participan en ella. La bonanza cocalera en la periferia colombiana durante la década de los ochenta le permitió a los cocaleseros tener cultivos superiores a las cien hectáreas (Carrillo, 2013, p. 208), lo que generó una gran migración de población trabajadora (Rocha, 2000, p. 48). La posibilidad de que el cultivador cocalero tuviera acceso a ingresos monetarios nunca antes soñados se sumó a la configuración de nuevos roles sociales. Debido a que el narcotráfico es una cadena productiva que involucra a muchas personas, no tardaron en aparecer los personajes relacionados con las tareas de cada lugar de la cadena, por ejemplo, cocaleseros, raspachines, cocineros, chichipatos, patrones, traquetos y mafiosos (Torres, 2011, p. 50). En Putumayo, el negocio de la coca era familiar e involucró la división del trabajo, mientras la mujer y los hijos se encargaban de la transformación de la hoja de coca en pasta base, los hombres iban a raspar la hoja de la planta (Calle, 2016). Para 1998, de acuerdo con las cifras de Rocha, los cultivos de coca generaban más de 69 mil empleos, lo que representa el 2 % de los que creó la agricultura en ese año (2000, p. 15).

Mientras la economía cocalera produce una población flotante llamada los “raspachines itinerantes” (Torres, 2011, p. 50), que llega a las zonas en tiempos de recolección de la hoja de coca, que usualmente se embriaga en el pueblo cuando recibe su sueldo, que está a la caza de fortuna, y que no tiene una clara vocación de acumulación de capital, también permite la vida del campesino cocalero que sigue encontrando en el cultivo de la hoja de coca la oportunidad de tener unos ingresos fijos que le permitan obtener el dinero para el mercado semanal y comprar otros bienes para los demás miembros del hogar (Carrillo, 2013, p. 209). La investigación de Carrillo habla de una población híbrida, donde los raspachines en algunas zonas de Caquetá llegan a asentarse con sus familias para administrar cultivos ya establecidos (p. 215).

Por otra parte, la dinámica económica que genera la economía de la coca favorece la acumulación de capital ilegal por parte de grupos minoritarios, lo cual abre paso a nuevas formas de enriquecimiento, que en la sociedad tradicional colombiana eran impensables. El “traqueto” y el

“mafioso” comenzaron a comprar bienes de lujo como automóviles, plantas eléctricas, armas de fuego, motosierras, equipos de sonido y motores fuera de borda en medio de un contexto donde los ingresos de la familia promedio eran precarios.²⁰ La contrapartida del consumo de bienes suntuosos en un contexto de privaciones básicas fue el incremento en el costo de vida en las zonas en donde se asentaron los cultivos ilícitos (Rocha, 2000, pág. 119). Muchos de los eslabones de la cadena, particularmente los que ocupan posiciones de menor nivel, no lograron convertir sus ingresos en capital; en cambio los señores, quienes sí alcanzaron a dar el paso, utilizaron la inversión en ganado (Torres, 2000, p. 31) o en tierras (Reyes, 2009, p. 85) como la principal estrategia de legalización del dinero. Bienes que sirven como reserva de valor –con baja o nula depreciación–, y cuya posesión improductiva no implica mayores costos e incluso puede generar beneficios por efecto de su valorización o porque permiten también acumular prestigio y poder político.

La opulencia que generaron los enriquecimientos inesperados en los municipios fue una forma que encontraron los “nuevos ricos” para legitimar socialmente la apropiación del poder económico y político mafioso (Duncan, 2014, p. 130). Es allí cuando el gasto desmesurado del traqueito se convirtió en una forma doblemente útil, por un lado, promueve un ascenso social basado en una capacidad extraordinaria de adquisición de bienes lujosos, mientras que por el otro, les permite transformar los dineros obtenidos ilegalmente en bienes legales.

Una cuarta característica es que estos roles alteran los arreglos de poder y crean nuevos órdenes económicos y sociales. Para entender estos órdenes es necesario ir más allá de la dicotomía entre crimen organizado y sociedad –legalidad o ilegalidad– (González, 2011, p. 14)–, que mantiene una visión de la criminalidad como algo exógeno al orden social, así como una caricatura de “manzanas podridas” sobre los delincuentes (Schultze-Kraft, 2015, p. 3). Superar este obstáculo permite analizar cómo interactúan y a través de qué mecanismos los grupos ilegales terminan generando

20 Las FARC no fueron ajenas a estos influjos culturales que se presentaron por la entrada de la economía de la coca. En un Informe central al Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP, se solicitó una resolución que frenara la tendencia de algunos comandantes de frente en zonas cocaleras que portaban anillos, cadenas, esclavas de oro, lo cual reñía con la disciplina y con la imagen que debía proyectar la guerrilla a los civiles (FARC-EP, 1987).

instituciones que llegan a tener mayor eficacia y legitimidad entre sectores de la población que aquellas que el Estado ha ofrecido a estos territorios.

Se trata de reconocer que no es solo en virtud del poder que da el dinero ilícito o las armas –la plata o el plomo– que actores vinculados con el narcotráfico regulan la vida social. Esa noción de criminalidad-legalidad indica que los cultivos ilícitos no solamente generaron un mercado con rentabilidad extraordinaria, sino una relación de intereses que involucró directa o indirectamente a la población en un pulso permanente que no siempre resultaba en el uso de la violencia o el soborno, sino también en la negociación. En otras palabras, mientras los dineros producto del tráfico de la hoja de coca y sus derivados permitieron el acceso a los mercados globales de comunidades residentes en territorios alejados de las instituciones del Estado, simultáneamente generaron una clase criminal que en el camino de controlar la cadena del narcotráfico llegó a ejercer poder sobre la población, con alta capacidad de violencia privada. La posibilidad de alterar las instituciones y regular la vida social de esta clase emergente es mayor en la periferia del país que en el centro, donde existen economías más diversificadas y sistemas de regulación que se resisten a ser cooptados por el narcotráfico (Duncan, 2014, p. 14).

El poder regional de los actores armados es mucho más complejo y sofisticado que la corrupción. Las organizaciones criminales han logrado tantas conexiones con las autoridades y con el poder político, que pueden reformar y hacer cambios significativos en el Estado y en las normas, para su propio beneficio. Por ejemplo, los paramilitares y la guerrilla tenían una agenda política y económica a diferentes niveles institucionales, por eso era necesario –mucho más para el paramilitarismo– tener relaciones con la clase política regional (López, 2010, . 29). La llegada del capital del narcotráfico al ámbito local en Colombia, junto con el nuevo clientelismo,²¹

21 Con la apertura democrática de la descentralización de 1991, el llamado “viejo clientelismo”, basado en la nómina para prestar servicios a cambio de votos se debilitó para dar paso a un tipo de clientelismo basado en la contratación pública (Gutiérrez, 2010, p. 26). De tal manera que la descentralización política permitió la articulación de élites locales, dineros públicos y dineros provenientes del negocio del narcotráfico para generar redes donde los narcotraficantes –incluso la guerrilla o los paramilitares– apoyaban electoralmente a un candidato con la contraprestación del acceso a algún tipo de recursos del Estado. La descentralización, bajo estas condiciones, fue clave para el desarrollo del poder político del narcotráfico (Duncan, 2014, p. 247).

significó el establecimiento de redes caracterizadas por el tráfico de intereses entre las élites locales tradicionales, una clase emergente de empresarios de la droga y los ejércitos que sostenían la confrontación armada (p. 53).

La quinta característica que nos interesa describir en este apartado es el efecto que ha tenido la economía de la droga en la dinámica política y electoral en estos municipios. Si bien la producción académica sobre los vínculos entre política y narcotráfico ha olvidado lo que significa este fenómeno acerca de la conducta y las actitudes electorales de los individuos (García, 2011), se puede decir que los cambios en la dinámica electoral podrían evidenciarse en la financiación de campañas con dineros ilegales, lo cual les permite a los narcotraficantes elevar los costos de participación en política hasta niveles que hacen imposible la aspiración de candidatos que no tengan que ver con ellos. La participación de los narcotraficantes en la administración pública también se ha dado por la vía del apoyo a candidatos de la élite local o regional sin condicionamientos específicos. Ese apoyo económico sirve de comodín para la influencia de los actores ilegales sobre las decisiones de la administración pública en debates específicos donde las autoridades, en uno u otro sentido, son presionadas (Thoumi, 1999, p. 29).

Cabe recordar que el narcotráfico es una criminalidad relacionada con un proceso productivo mercantil que podríamos caracterizar como “capitalismo mafioso” (Uprimny, 2001, p. 398). Al ser una actividad prohibida por el Estado, las relaciones internas del mercado se realizan a través de acuerdos de poder que configuran alianzas para asegurar el negocio y la vida de los empresarios de la droga. La protección y la amenaza son dos caras de la misma moneda, ya que al tiempo que se paga por evitar ser capturado o asesinado, se debe estar en condición para persuadir sobre los atributos de coerción: a los enemigos por protección de la vida y a los aliados para que cumplan con los pactos (Duncan, 2014, p. 95). Mientras que los políticos son quienes administran los dineros que el Estado destina a las regiones, bajo la descentralización administrativa, los narcotraficantes tienen el capital suficiente para apoyar electoralmente a los políticos a cambio de moderar la represión de las instancias del Estado o de defender sus intereses.

En cuanto a participación política de las comunidades, se puede reconocer que el *boom* de la economía cocalera insertó a los campesinos en una lucha por buscar reconocimiento político a través de los medios

para la creación de nuevos municipios y una activa participación electoral, bastante superior a la del promedio nacional (González, 2011, p. 13). También en la movilización popular para reclamar mayor atención por parte del Estado en la garantía de sus derechos, como ocurrió en los paros de los años noventa de los campesinos cocaleros en el sur del país. Estas movilizaciones muestran que las comunidades, antes que reivindicar una postura absolutamente contraestatal, reclamaron su llegada a través de la construcción de carreteras, hospitales, escuelas y universidades (Torres, 2011, p. 105).

La última característica de los impactos de la economía cocalera a nivel municipal que nos interesa resaltar es el deterioro de la cultura de la legalidad. La composición y los flujos migratorios de la población, sus relaciones de trabajo, la acumulación de capital derivado de la producción ilícita de drogas, la cooptación del poder político por parte del narcotráfico y la corrupción a todos los niveles son parte de las consecuencias de la llegada de los cultivos ilícitos. También han sido factores que terminan por afectar los mecanismos de movilidad social, los patrones de comportamiento, el comportamiento político y la cultura de los habitantes de zonas cocaleras (Cubides, Jaramillo y Mora, 1986). Es claro que si la sociedad aprende a beneficiarse de las ganancias de agentes de la economía ilegal, al mismo tiempo aprende a aceptar desde las normas del comportamiento social estas conductas a sabiendas de que en otros contextos siguen siendo criminalizadas (Thoumi, 1999, p. 15). Así es como el negocio de los cultivos ilícitos cuestiona culturalmente las ideas del trabajo honrado, o de lo bueno y lo malo, defendidas por los otros segmentos de la sociedad. No obstante, a la vez que estos valores se afianzan en ciertos sectores de la población –con más fuerza, por ejemplo, en los raspachines itinerantes–, también son resistidos por otros –por ejemplo, los campesinos con mayor arraigo en el territorio, que han tenido que asumir riesgos y pérdidas muy dolorosas producto de la vinculación a la economía de la droga, como la pérdida de un ser querido o el reclutamiento forzado–.

En conclusión, los impactos y las consecuencias de la llegada de los cultivos de coca y la consolidación económica del narcotráfico van desde los cambios en la vida municipal hasta los acuerdos de poder que se entretienen en estos contextos. Entre estos impactos están: 1) la dinamización de la actividad económica; 2) la inclusión de distorsiones económicas y formas de exclusión derivadas de la presencia de cultivos ilícitos; 3) la creación de una población mixta a través de una estratificación social basada

en los roles desempeñados; 4) el rompimiento de las formas tradicionales de ascenso social y acumulación de riqueza que trae como consecuencia la alteración de los arreglos de poder, y el surgimiento de nuevos arreglos; 5) los cambios en las dinámicas electorales mediante el incremento de los costos de las campañas y la pérdida de autonomía de la actividad política frente a la economía ilegal, y 6) la alteración de valores culturales y la erosión de la cultura de la legalidad. Estos efectos imponen complejos desafíos para construir instituciones en los territorios cocaleros; así mismo, implican cambios en las políticas de drogas que incorporen las experiencias aprendidas en treinta años de siembra de coca para construir una senda de desarrollo territorial incluyente en la fase del posacuerdo.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES DE COCA

En este capítulo se presenta una caracterización de los municipios productores de coca mediante dos aproximaciones. En primer lugar, a partir de una estrategia cuantitativa, con base en la comparación del desempeño de diferentes indicadores (sociales, económicos, institucionales y de seguridad)¹ entre municipios con mayor o menor presencia de cultivos de uso ilícito, y de las trayectorias diferenciales que han tenido conforme a si estos cultivos han aumentado o disminuido en los últimos años. Posteriormente, se presentan las historias de Puerto Asís (Putumayo), San Vicente del Caguán (Caquetá) y Tarazá (Antioquia), como una manera de expresar los diferentes contextos, así como los procesos de colonización, los patrones de inserción de la economía ilegal y la relación con los grupos armados. El trabajo de campo se hizo en colaboración con las áreas de Estado de derecho y Sistema judicial, entre julio y agosto del año 2015. El capítulo concluye con la propuesta de una tipología de municipios afectados por cultivos declarados ilícitos con el objetivo de diseñar estrategias diferenciales de construcción de Estado y de desarrollo territorial en estos municipios, involucrando a las organizaciones sociales.

Análisis cuantitativo

¿Cuáles son las características comunes de las regiones cocaleras y sus diferencias con las demás regiones del país? Para responder esta pregunta

1 Los indicadores utilizados son: privación de servicio de acueducto, privación de acceso a servicios de salud, tasa de mortalidad infantil, índice de NBI, Gini de propietarios, pobreza rural, pobreza urbana, índice de pobreza multidimensional, tasa de homicidio, ingreso per cápita, índice de desarrollo humano (ajustado), índice de desempeño institucional, desempeño tributario y desempeño de la justicia local.

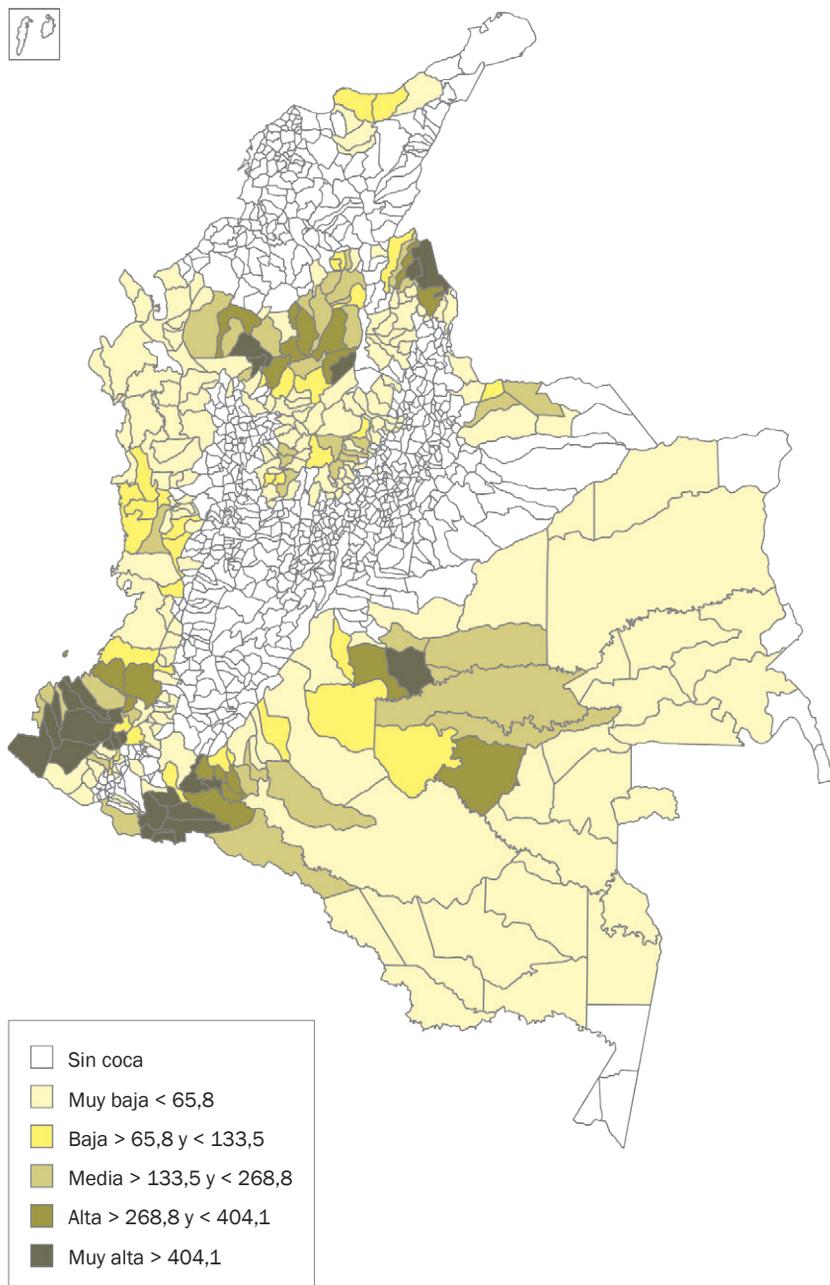
construimos una base de datos con indicadores de desempeño municipal en distintas áreas, y analizamos el desempeño de los municipios de acuerdo con dos criterios: 1) al grado de afectación con cultivos de usos declarados ilícitos que históricamente han tenido en proporción a su extensión territorial, y 2) a la variación de estos cultivos en los últimos años. Para ello definimos categorías de municipios basados en dos indicadores: uno de densidad de cultivos de coca (promedio de hectáreas cultivadas por cada kilómetro cuadrado entre el periodo 2001-2013), y otro sobre las variaciones en la magnitud de estos cultivos –cambio porcentual en las hectáreas cultivadas entre el primer año en que se reportó la presencia de cultivos y el 2013–.² Con base en estas categorías analizamos las diferencias en los indicadores de desempeño municipal disponibles en la base de datos.³ En este apartado presentamos los resultados de este análisis.

Características de los municipios cocaleros

El mapa 1 presenta los municipios del país clasificados en cinco categorías de acuerdo con el nivel promedio de presencia o densidad de cultivos de coca que han tenido en los últimos doce años. Los municipios con muy alta o alta densidad de cultivos se han concentrado históricamente en cinco regiones: el Catatumbo, la zona montañosa del Cauca y buena parte de la zona sur y occidental de Nariño, el bajo Putumayo y el sur del Caquetá, el norte de Antioquia y el sur de Bolívar, y la zona fronteriza entre los departamentos de Meta y el Guaviare. Según el reporte del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), para 2015 el 64 % de los cultivos se ubicaba en tres departamentos: Nariño, Putumayo y Norte de Santander; al agregar a Caquetá, Cauca y Guaviare se completa 81 % de toda la coca sembrada en el país. Los cultivos de coca detectados en el censo de 2015 ocuparon el 0,04 % del total de la tierra cultivable en Colombia. El área afectada con coca se estima que ascendió a 127.000 hectáreas y el territorio afectado por cultivos de coca fue de 242.725 km², cifra inferior a la de los años anteriores.⁴ Esto quiere decir que si bien los

-
- 2 Ver anexo 2 para información sobre la construcción de esta clasificación.
 - 3 Ver anexo 1 para consultar la información detallada sobre la base de datos utilizada.
 - 4 El Simci distingue entre los siguientes conceptos: 1) área con coca: hectáreas de coca sembradas en el país; 2) área afectada: suma geográfica de los reportes sobre presencia de cultivos ilícitos derivados de la aspersión aérea, la erradicación manual y el censo anual. Unodc produce los datos de los dos últimos, el reporte de aspersión es realizado por la Dirección de Antinarcóticos (Diran); 3) área de influencia: área derivada al realizar

MAPA 1
Densidad promedio de cultivos de coca por municipio
(hectáreas por km²), 2001-2013



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Simci de 2001-2013.

cultivos aumentaron, se tienden a concentrar en lugares más específicos del territorio. Entre el territorio históricamente afectado, en el 20% se han sembrado cultivos de forma permanente en los últimos 10 años –que coinciden principalmente con las cinco zonas señaladas–, en el 39% se han sembrado de forma intermitente (regiones Central y Pacífico), el 36% representa territorio abandonado (ubicados en las regiones de la Amazonia, Sierra Nevada, Orinoquia y en departamentos del Magdalena Medio, como Boyacá y Santander), y el 5% es territorio afectado recientemente –ubicado principalmente en las sabanas del Yarí entre el Meta y Caquetá, al nororiente del Cauca, en el Chocó en la frontera con Panamá, en la periferia del núcleo de Norte de Santander y en el Cesar– (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016, p. 23).

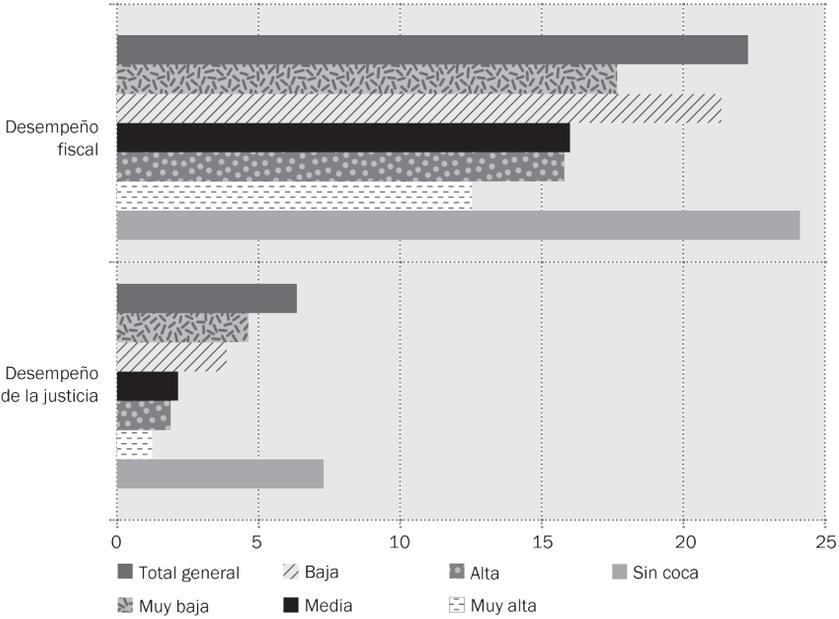
Según el Simci, la geografía de la coca en el territorio está asociada con procesos recurrentes de ocupación de la tierra en el entorno periférico de la Zona Andina de Colombia, los cuales se pueden resumir en cuatro: 1) la ruralización como proceso avanzado de transformaciones efectuadas por los seres humanos de los espacios naturales que promueve el abandono de los cultivos de coca y la incorporación de tierras a procesos de producción; 2) el frente de colonización, donde se combina deforestación, praderización y cultivos de subsistencia, con la siembra de cultivos ilícitos; 3) las puntas de colonización, que constituyen el avance de los cultivos ilícitos a través de la hidrografía vulnerable, y 4) la selva o los bosques de tierra firme, que constituyen la fuente de nuevas áreas para el establecimiento de cultivos ilícitos (UNODC y Gobierno de Colombia, 2015, p. 21).

Las gráficas 3 a, b, c y d muestran que los municipios con muy alta densidad de cultivos tienen en promedio un peor desempeño de la justicia local, menor capacidad tributaria, índices de desarrollo humano más bajos y más altas tasas de homicidio, pobreza –tanto a nivel urbano como rural y medida por distintas metodologías–, concentración de la tierra, mortalidad infantil y población privada de afiliación a salud o de servicios básicos como el acueducto. Sin embargo, estos municipios tienen un mayor índice de desempeño institucional, de desempeño fiscal y unos ingresos municipales per cápita más altos que aquellos donde la densidad

un *buffer* de 1 km a cada uno de los centroides de los lotes de coca; 4) territorio afectado: se refiere a grillas de 5 km² que en algún momento de los últimos 10 años han sido reportadas con presencia de cultivos de coca (UNODC y Gobierno de Colombia, 2015, p. 19).

GRÁFICAS 3 (a, b, c y d)
Densidad promedio de cultivos de coca (2001-2013)
e indicadores municipales en Colombia

GRÁFICA 3 (a)
Indicadores de desempeño fiscal y de la justicia



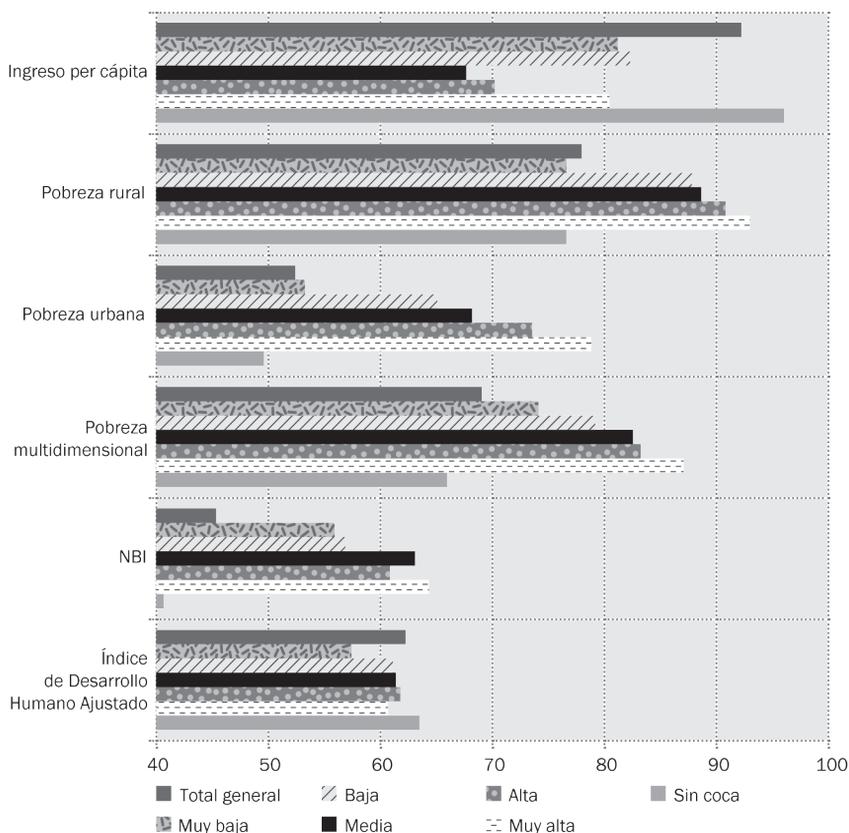
FUENTE: elaboración propia con datos del DNP, Dejusticia y Simci (ver anexo 1).

de cultivos es menor, aunque su desempeño en estos indicadores es peor frente a aquellos que no tienen cultivos ilícitos. Esto sugiere que, si bien los municipios con mayor densidad de cultivos no parecen ser los más pobres –por cuanto su ingreso municipal per cápita y su desempeño fiscal no es el peor–, sí son aquellos donde hay más pobreza, desigualdad y violencia (pues los índices de pobreza, de desarrollo humano, de privaciones de servicios básicos y la tasa de homicidios son mucho peores que otras categorías de municipios).

Dado que los municipios con presencia de cultivos suelen ser rurales⁵ podría pensarse que el pobre desempeño de aquellos con alta densidad

5 Esto se desprende del análisis cruzado entre la densidad de cultivos de coca y las categorías de ruralidad construidas por la Misión para la Transformación del Campo, basadas en tres criterios: 1) la ruralidad dentro del sistema de ciudades; 2) la densidad poblacional; 3) la relación de pobla-

GRÁFICA 3 (b)
Indicadores de ingreso, pobreza y bienestar

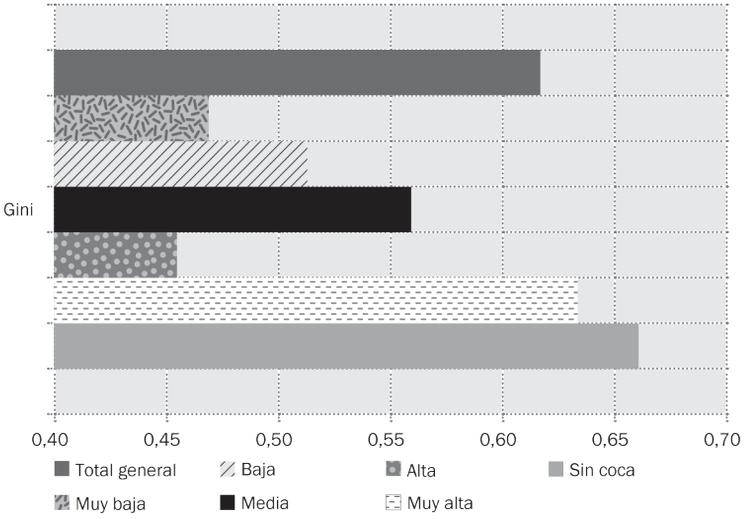


FUENTE: elaboración propia con datos del Dane y Simci (ver anexo 1).

de cultivos se debe a que se trata de municipios poco urbanizados antes que a la presencia de cultivos ilícitos. Sin embargo, en municipios con un mismo nivel de ruralidad, aquellos que tienen mayor presencia de cultivos ilícitos presentan desempeños peores en la mayoría de estos indicadores (ver anexo 3). Esto sugiere que la población que vive en municipios con cultivos ilícitos sufre una doble discriminación: por vivir en municipios rurales y por la marginación derivada de vivir en aquellos con alta presencia de cultivos ilícitos.

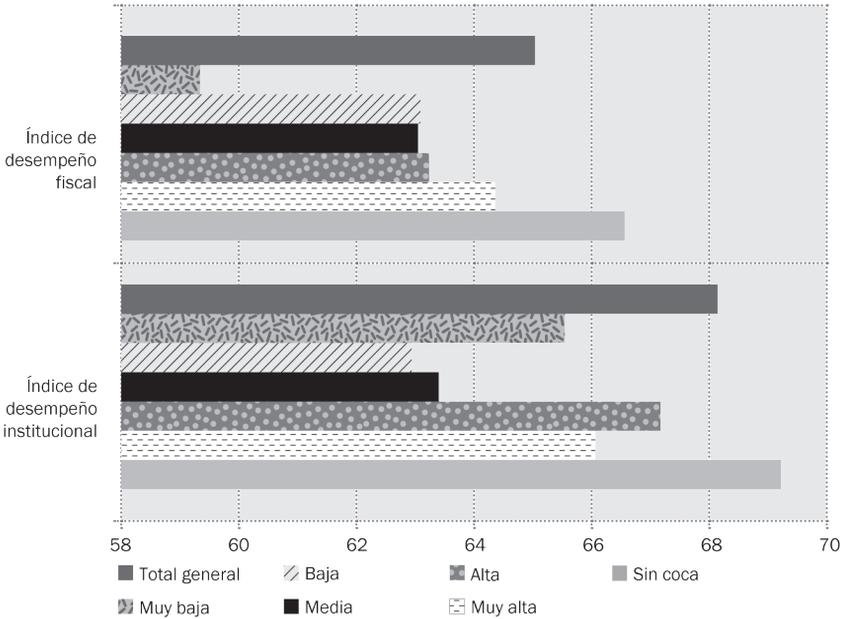
ción urbano-rural. Conforme a estos tres criterios se clasifica a los municipios en cuatro categorías: ciudades y aglomeraciones, intermedios, rurales y rurales dispersos. De los 49 municipios con densidad alta o muy alta de cultivos de coca, el 83% eran rurales o rurales dispersos. Para los municipios sin coca, en cambio, solo el 52% son rurales o rurales dispersos.

GRÁFICA 3 (c)
Indicador GINI



FUENTE: elaboración propia con datos del IGAC y Simci (ver anexo 1).

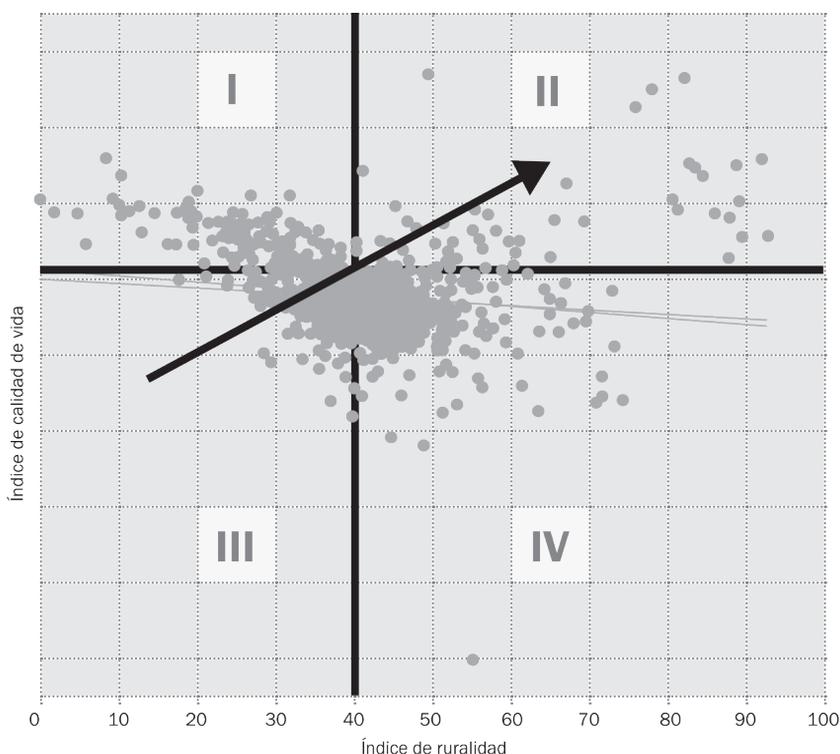
GRÁFICA 3 (d)
Indicadores de desempeño fiscal e institucional



FUENTE: elaboración propia con datos del DNP y Simci (ver anexo 1).

GRÁFICA 4

Relación entre el cambio del índice de calidad de vida (1993-2005) y el índice de ruralidad en los municipios de Colombia

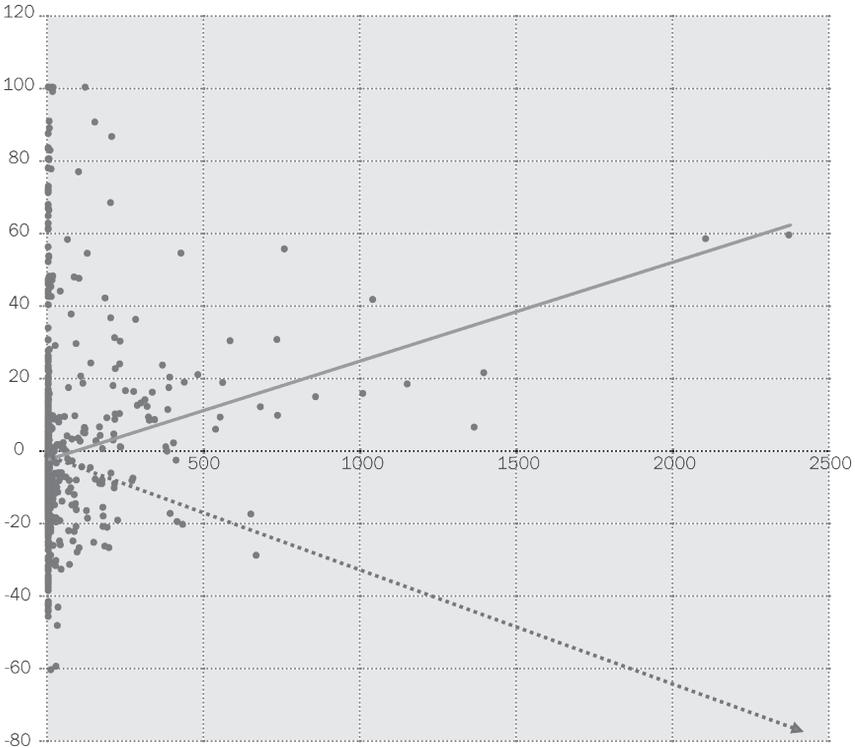


FUENTE: PNUD (2012, p. 62).

Las gráficas 4 y 5 muestran dos patrones que confirman esta conclusión pero analizando las trayectorias en el tiempo. Si los municipios rurales presentan peores indicadores de desempeño y, dentro de estos, los municipios con mayor densidad de cultivos muestran resultados aún peores, entonces, para aspirar a cerrar estas brechas, debería ocurrir que el país posibilitara trayectorias de desarrollo municipal en las que los municipios rurales progresaran más rápido, y los que tienen mayor presencia de cultivos, todavía más. Sin embargo, el patrón de desarrollo territorial es exactamente el contrario. Un análisis de correlaciones muestra que entre más rural sea un municipio, más lento progresa en el índice de condiciones de vida (gráfica 4). Y dentro de los municipios rurales, entre mayor densidad de cultivos de coca han tenido históricamente, más lento parecen progresar, o incluso varios de ellos retroceden, en la reducción de la pobreza medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (gráfica 5).

GRÁFICA 5

Relación entre la variación de la población en pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (1993-2005) frente a densidad de cultivos de coca en municipios de Colombia



FUENTE: elaboración propia con base en datos del DANE y Simci (ver anexo 1).

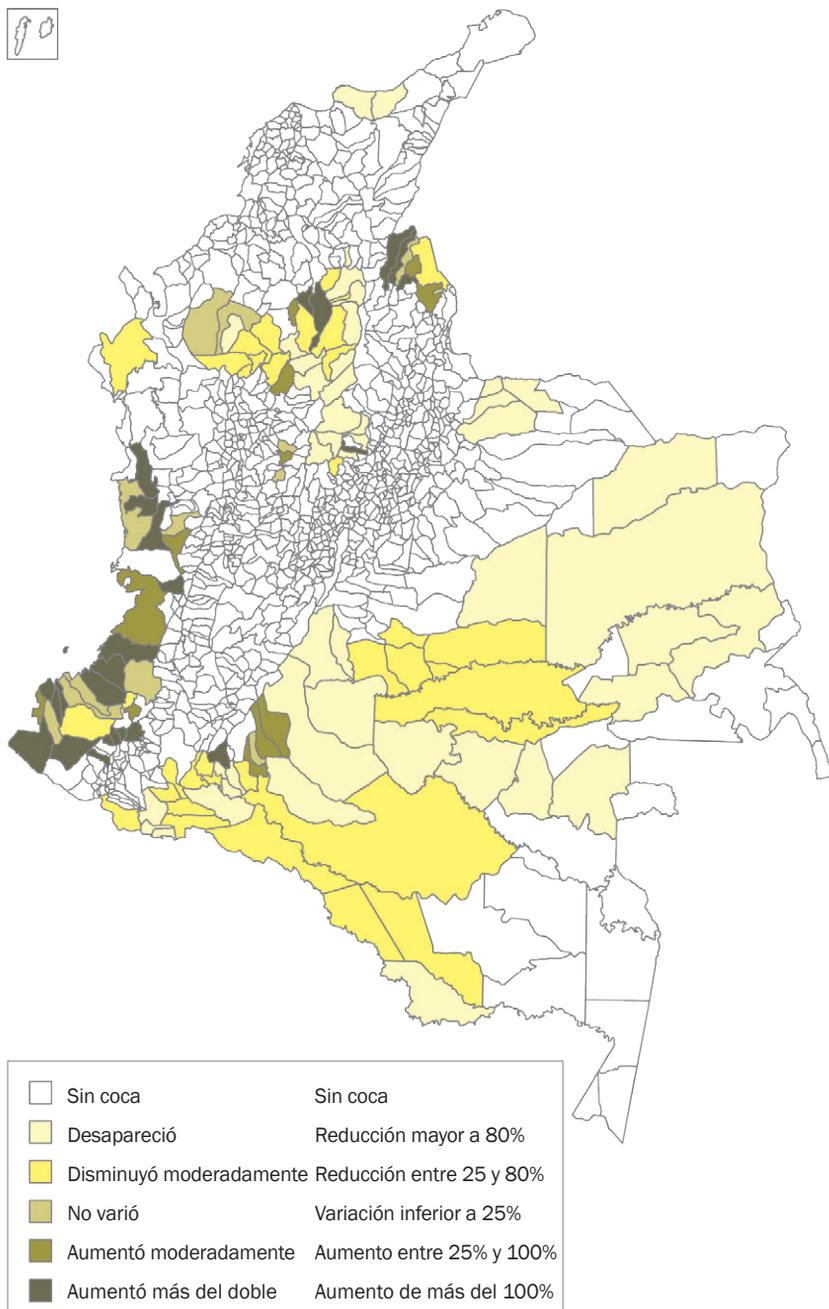
Estas tendencias son precisamente las que deben ser modificadas – en el sentido en que se dibuja con la línea punteada– por medio de una ambiciosa política pública de intervención y acompañamiento a los municipios, si de lo que se trata es de superar la doble discriminación que padece la población que vive en la periferia cocalera del país.

¿Qué pasa en los municipios en donde crecen o desaparecen los cultivos de coca?

Para complementar el análisis anterior y observar lo que sucede con el desempeño de varios de estos indicadores de acuerdo con la variación de los cultivos de coca en los últimos años, hemos clasificado a los municipios en seis categorías teniendo en cuenta la variación porcentual de hectáreas cultivadas entre el primer año en que se reportó presencia de cultivos y el 2013. Conforme a esta clasificación, dividimos a los municipios entre:

MAPA 2

Variación municipal de hectáreas cultivadas entre el primer año en que se reportó presencia de cultivos y el 2013



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Simci de 2001-2013.

- a. Municipios en los que los cultivos de coca han crecido más del doble.
- b. Aquellos en los que crecieron moderadamente (crecimiento porcentual entre 25 y 100 %).
- c. Aquellos en los que no hubo variaciones significativas (aumentos o reducción porcentuales de menos de 25 %).
- d. Aquellos en los que hubo reducciones moderadas (de entre el 25 y el 80 %).
- e. Municipios en los que estos cultivos desaparecieron (reducciones de más del 80 %).⁶

La tabla 1 muestra la variación de indicadores de violencia, desempeño institucional e igualdad, y cambio en área cultivada con coca de algunos municipios –aquellos de los cuales se contaba con series de tiempo largas–. Aunque la comparación no muestra una tendencia concluyente, un hecho salta a la vista. Una política exitosa e integral de sustitución de cultivos ilícitos sería aquella en la que en los municipios donde los cultivos de coca desaparecen, o al menos disminuyen mucho, se presenten variaciones positivas en indicadores de desempeño mayores a las que tienen los municipios en los que los cultivos aumentan. Sin embargo, este no es el caso en Colombia, pues los municipios donde los cultivos desaparecieron tienen aumentos superiores en tasas de homicidios y concentración de la tierra, y resultados más pobres en fortalecimiento institucional y reducción de las tasas de mortalidad infantil que en aquellos donde los cultivos de coca aumentaron más del doble. La reducción de la pobreza en los municipios donde la coca desapareció es solo ligeramente superior a la de aquellos en los que la coca aumentó más del doble, y el aumento de los ingresos municipales en los primeros está por debajo de aquellos en los que los cultivos de coca aumentaron moderadamente.

Si bien estas tendencias no reflejan una relación de causalidad entre la variación de los cultivos y el desempeño en estos indicadores municipales, sí muestran un hecho preocupante: por razones que es necesario

6 Para evitar que municipios que han tenido una presencia histórica de cultivos muy baja distorsionaran el aumento porcentual de hectáreas cultivadas (por ejemplo, un municipio donde había 1 ha cultivada que al cabo de unos años aumentó a 50 ha, lo cual equivaldría a un crecimiento del 5.000%), optamos por incluir a los municipios que históricamente han tenido un promedio de hectáreas cultivadas inferior a 50 en la categoría de municipios sin coca.

TABLA 1**Variación de indicadores de desempeño municipal y cambio en área cultivada con coca entre el primer año de presencia y el 2013**

Cambio en el área cultivada	% Variación de indicadores de desempeño municipal					
	NBI	Tasa homicidios	Desempeño institucional	Gini propietarios	Ingresos municipales	Tasa de mortalidad infantil
	2000-2011	2000-2013	2006-2013	2000-2012		
Aumentó más del doble	-0,34	35,17	18,35	0,24	291,71	-11,06
Aumentó moderadamente	2,09	-16,95	31,42	0,96	428,62	-9,77
No cambió	0,03	58,1	28,51	-2	267,41	-9,16
Disminuyó	-0,14	274,36	18,61	3,97	270,42	-9,53
Desapareció	-1,12	95,37	18,08	5,67	329,94	-10,54
Sin coca	0,48	-25,84	12,39	1,63	295,69	-12,01

FUENTE: elaboración propia con base en múltiples fuentes (ver anexo 1).

profundizar, los municipios en los que los cultivos de coca desaparecen no progresan más rápido que aquellos en los que estos cultivos aumentan.

Uno de los factores que puede explicar este hecho es el de la ineficacia y los impactos adversos de las políticas que se han implementado para reducir los cultivos ilícitos en el país. Sandra Roza ha mostrado cómo, por ejemplo, la estrategia de aspersión aérea con glifosato para erradicar esta clase de cultivos, no solo ha sido ineficaz, sino que además, aislando la influencia de otros factores, está asociada con un deterioro en varios indicadores de desempeño municipal. Según Roza:

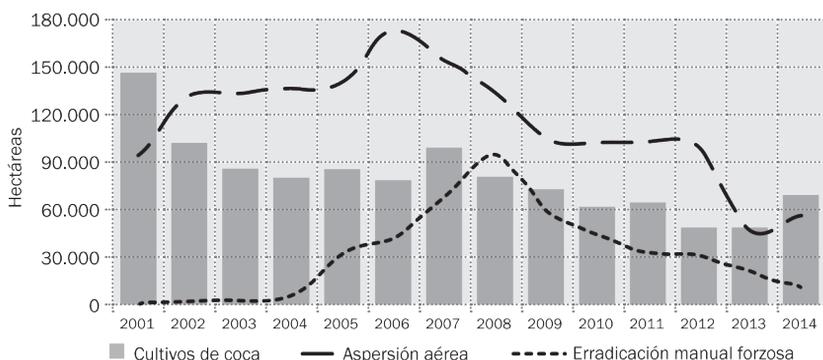
[...] si la proporción de área fumigada en un determinado municipio aumenta en 1%, las tasas de pobreza aumentan en 4 puntos porcentuales, la deserción escolar aumenta en 0,82 puntos porcentuales, la tasa de mortalidad infantil aumenta 1,26 puntos porcentuales y las tasas de homicidio aumentan en 4,23 puntos porcentuales. Aunque algunos de estos efectos revierten 3 años después de la aplicación del tratamiento, los efectos sobre las tasas de pobreza y la mortalidad infantil permanecen (2014, p. 1).

La reducción de cultivos de coca no parece responder a la mayor intensidad de las distintas políticas de erradicación. En efecto, la gráfica 6 se

muestra cómo los mayores esfuerzos en materia de aspersión aérea y de erradicación manual forzosa no implicaron una reducción de los cultivos ilícitos y, por el contrario, la reducción de cultivos coincidió justamente con un periodo en que la erradicación forzosa disminuyó en intensidad. De hecho, las áreas en las que hubo un mayor incremento de hectáreas cultivadas entre 2013 y 2014, fueron precisamente aquellas en las que más esfuerzos de erradicación forzosa se realizaron: cerca de la mitad del esfuerzo de aspersión en 2014 se concentró en Nariño y Putumayo; sin embargo, estos departamentos mostraron los incrementos más fuertes en el área sembrada con coca (UNODC y Gobierno de Colombia, 2015, p. 17). En cuanto a la erradicación manual forzosa, según los datos del Simci, en las áreas con información disponible se observó que el 37% del área erradicada presentaba evidencia de resiembra, lo que representó 21 puntos porcentuales más que en 2013 (p. 99).

Esta desconexión entre políticas de erradicación y reducción de cultivos ilícitos ha llevado a algunos investigadores a sugerir que en los periodos en que esta reducción ha ocurrido, estaría jalonada más bien por un efecto sustitución entre economías ilegales de la producción de cocaína hacia la extracción de oro en función de una mayor rentabilidad derivada del aumento del precio internacional de este último (McDermott, 2015). Según el Simci, una de las conclusiones del monitoreo de las regiones afectadas por cultivos ilícitos en Colombia es que el área sembrada se ha reducido en algunas regiones, pero los territorios no logran liberarse de los fenómenos de ilegalidad, “pues el fenómeno de la minería ilegal se viene

GRÁFICA 6
Comparación del cultivo de coca y las áreas asperjadas y erradicadas manualmente acumuladas, 2001-2014



FUENTE: UNODC y Gobierno de Colombia (2015, p. 96).

manifestando cada vez con más fuerza como una nueva forma de criminalidad y los sobrevuelos en las zonas afectadas por cultivos de coca han permitido comprobar una relación, como mínimo al nivel geográfico, entre cultivos de coca y actividades mineras recientes” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2015, p. 101). De hecho, para el año 2014, mientras la deforestación por cultivos de coca significó la pérdida de alrededor de 5.810 ha, para el caso del oro implicó pérdidas de 16.784 ha, es decir, 2,88 veces más. Este fenómeno fue particularmente grave en la región Pacífico (p. 102).

Bien sea que la disminución de cultivos se explique por un posible efecto de sustitución de la economía de la coca por la del oro en algunas zonas, o de otros factores en algunas otras, la discusión sobre las posibles causas y los datos de lo sucedido en los municipios en los que los cultivos de coca se han reducido considerablemente sugieren que es necesario revisar a fondo los objetivos de las políticas de drogas, pues considerar la simple reducción de cultivos como un éxito puede estar escondiendo grandes fracasos en términos de fortalecimiento del Estado de derecho, reducción de la violencia o de desarrollo humano a nivel local, objetivos que deberían ser considerados como los fines últimos de toda intervención.

Aunque el enfoque de desarrollo alternativo resulta una opción superior, que ha mostrado mejores resultados (UNODC y Gobierno de Colombia, 2015, pp. 77-88), los datos aquí analizados muestran que es necesario evaluar de manera más integral lo sucedido en los municipios en los que se logra una reducción de la dependencia de cultivos de uso ilícito. En particular, es necesario estudiar más a profundidad los procesos demográficos, sociales, políticos, económicos e institucionales de los municipios productores de coca cuando experimentan estos cambios.

Tres historias sobre las consecuencias territoriales de la coca y de las políticas para erradicarla

Para observar desde un punto de vista cualitativo los impactos y las consecuencias de la llegada de la economía ilícita del narcotráfico a las regiones productoras de hoja de coca, pasta base de coca y clorhidrato de cocaína, así como de las estrategias para erradicarla, hemos seleccionado tres municipios estratégicos para el desarrollo de este mercado. A través de una pequeña historia de los municipios de Puerto Asís, San Vicente del Caguán y Tarazá, centrada en los acuerdos de poder que han logrado diferentes actores, legales e ilegales, hemos observado cuál ha sido la dinámica de poblamiento en el territorio a partir de economías ilegales, las formas en

las que se ha marginado a estas regiones y la dependencia económica del monocultivo de la coca.

Queremos enfocar nuestras narraciones sobre estos complejos territorios en la migración cocalera, la economía asociada a la minería informal y a la criminal, así como a la generación de órdenes sociales, institucionales y estatales en los territorios a raíz del fenómeno del narcotráfico. Es necesario entender que las economías ilegales, y en especial la asociada al tráfico de estupefacientes, generan órdenes sociales, y acuerdos de poder político y económico entre las élites regionales y los grupos narcotraficantes. En Colombia, como se dijo en el primer capítulo, los grupos narcotraficantes no solo fueron capaces de configurar una serie de ejércitos privados para la protección del negocio o la lucha antisubversiva, sino que también fueron capaces de crear redes de negociación con los políticos de distinto nivel para la defensa institucional de sus intereses. Finalmente, esta historia da cuenta de lo que trajo la presencia de la coca y el efecto de aislamiento y estigmatización que ha recaído sobre estos municipios producto de las políticas que el Estado central ha adoptado frente a ellos, y que han terminado por configurar múltiples trabas a su desarrollo económico, humano e institucional.

Puerto Asís

A lo largo de su historia, Puerto Asís ha sido un municipio importante para el Estado central por distintas razones: en la época de su fundación, en 1912, cuando era territorio de colonización religiosa y poblado por el *boom* del caucho (Zarate, 2001), el Estado lo concibió como un punto estratégico para controlar su frontera amazónica y luego como el centro poblado más importante en la confrontación con el Perú en los años treinta (Academia Putumayense de Historia, 2012).⁷ Desde los años sesenta, y tras una segunda ola de inmigración de personas que huían de La Violencia encontrando oportunidades inicialmente en la explotación maderera y el comercio de pieles, Puerto Asís adquirió importancia por el descubrimiento de su potencial petrolero con la llegada de la Texas Petroleum Company (González, 1998). Y a partir de los ochenta, cuando empezó una tercera ola de inmigración, el municipio se convirtió en uno de los

7 Cabe resaltar, sin embargo, que el Estado central ha concebido la Amazonia más como reserva territorial y como recurso de solución de los conflictos agrarios originados en el centro del país, que como un espacio geopolíticamente estratégico para la construcción del Estado y la soberanía nacional (González, 1998, p. 55).

centros de producción de coca y de comercio de distintos bienes, legales e ilegales, en el que se han librado, con mayor intensidad, tres guerras simultáneas desde los años noventa: la guerra contrainsurgente, la guerra *contra* las drogas y la guerra *por* el control del mercado de drogas y otras rentas ilegales, además de la guerra de las industrias extractivas.

Si bien Puerto Asís se había caracterizado por ser una economía dinámica impulsada por los *booms* de economías extractivas y por su condición de zona de frontera y punto de conexión fluvial y terrestre, la llegada de la coca impulsó considerablemente su crecimiento y las disputas por asegurar su control territorial. Se ha señalado que la coca llegó al Putumayo a finales de los años setenta de la mano de Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano (CNMH, 2012, p. 32).

En esa época la gente tenía su huertica –nos dijo una campesina de la región– hasta que llegaron unos paisas y le dijeron a unos campesinos véndame dos o 3 hectáreas, y la cultivaron toda en coca. Cuando llegó la coca la gente no quería cultivar en principio. Pero entonces empezaron a pagarla bien y así empezó a extenderse [...] Luego llegaban a diario en botes, por montones, con sus corotos, primero unos y luego detrás las familias enteras. Y la gente empezó a dejar de cultivar la yuca, el plátano, el maíz.

Putumayo era, para ese entonces, una de las regiones de colonización más activas del país (Legrand, 1998). Los excedentes generados por la economía de la coca llevaron a la consolidación de un comercio urbano en el que se conseguían toda clase de bienes: “la primera vez que yo cultivé, yo la vendí en ese almacén. Y yo veo ese fajo y pregunto cuánto vale esa máquina de coser, y me alcanzaba; cuánto vale esa licuadora, y me alcanzaba; y le compré botas a los niños y buena remesa”.

Si bien algunas personas recuerdan la existencia de guerrillas antes de la llegada de la coca, la presencia armada y los órdenes de regulación impuestos por estos grupos se intensificaron a partir de entonces: el M-19 y el EPL llegaron en la primera mitad de los años ochenta, pero sería el Frente 32 de la FARC el que lograría asentarse finalmente en el territorio (CNMH, 2012, p. 5). A la división inicial de roles y del control del mercado entre las FARC y los carteles que operaban en la región, en los que las primeras cobraban un impuesto, prestaban seguridad y regulaban las interacciones entre narcotraficantes y campesinos, le siguió el inicio de la confrontación a finales de los años ochenta, cuando los narcotraficantes

habían consolidado una presencia autónoma a partir de la conformación de ejércitos privados como los denominados Masetos. Según algunas investigaciones, la guerra que se inició entre Rodríguez Gacha y las FARC ocurrió por dos factores: por un lado, el ataque a Tranquilandia, uno de los complejos cocaleros más grandes del país, en los llanos del Yarí por parte de la guerrilla, y por el alineamiento contrainsurgente de narcotraficantes como el Mexicano, como un intento de posicionarse como aliados en la lucha antisubversiva que libraban Estados Unidos y el Gobierno colombiano (Ronderos, 2014). Otras investigaciones señalan que Rodríguez Gacha decidió romper la alianza porque las FARC le habrían robado en 1988 un cargamento en el Magdalena Medio (CNMH, 2012, p. 35). Otras en cambio, explican lo ocurrido como resultado de la acción predatoria de las FARC sobre el negocio del narcotráfico, lo cual llevó a los paramilitares a intentar socavar el control territorial que ejercía la guerrilla y minar su influjo sobre la sociedad civil (Jansson, 2006). Gacha movilizó a los Masetos a su base de entrenamiento de El Azul, a orillas del río San Miguel en Puerto Asís, donde asesinó a dos integrantes de las FARC que cuidaban una pista clandestina. Las FARC respondieron con un ataque en 1990 a esa base, sitio donde se habrían dado algunos de los primeros entrenamientos paramilitares a cargo del mercenario israelí Yahir Klein (Comisión Andina de Juristas - Seccional colombiana, 1993). Eso dio origen a una guerra en la zona urbana del municipio, donde cayeron varios líderes políticos de izquierda, producto de una alianza entre esta primera ola de paramilitarismo y miembros de la fuerza pública, y en la que la sociedad civil terminó siendo víctima. La disputa fue ganada por las FARC, quienes lograron expulsar a los grupos paramilitares en 1991, lo cual, sumado a la desmovilización del M-19 y el EPL, consolidó su dominio territorial en los años noventa, con la creación del Frente 48 (CNMH, 2011, p. 27).

La coca sustentó el despegue del municipio y provocó la ampliación de la frontera agrícola, la alteración del ritmo de poblamiento, la reactivación de los asentamientos humanos surgidos durante el *boom* petrolero, así como la formación de incipientes centros urbanos (Torres, 2011, p. 28). La población aumentó de manera sostenida entre 1973 y 2005, pasando de 70.982 habitantes en 1975 a 310.132 en 2005. Durante ese periodo, la tasa de crecimiento poblacional en Putumayo fue del orden de 337 %, y la del Bajo Putumayo del 725 %, superando ampliamente la tasa nacional, que fue del 87 % (pp. 42-43). Sin embargo, este patrón de

crecimiento basado en una economía ilegal tiene sus limitaciones. Como lo expresa María Clara Torres:

Indudablemente, los ingresos de la coca daban a los colonos algún margen de maniobra para satisfacer individual y colectivamente ciertas necesidades. Organizados en juntas de acción comunal, inicialmente los colonos pagaban maestros y construían caminos veredales, puentes y escuelas. Las familias instalaban aljibes y compraban plantas eléctricas en sus casas a fin de compensar la ausencia de servicios públicos domiciliarios. No obstante, cabe advertir que los alcances de tales iniciativas individuales y comunitarias eran limitados, toda vez que los pobladores no tenían la capacidad logística para garantizar el suministro de servicios como acueductos, carreteras pavimentadas e interconexión eléctrica. De ahí la importancia de la movilización campesina y de la participación electoral a la hora de demandar infraestructura y servicios públicos al Estado central (Torres, 2011, p. 64).

Estas paradojas se reflejan en lo sucedido durante la década de los noventa en la región, cuando ocurrió una movilización social sin precedentes en la historia del departamento y, en general, en la región amazónica por parte de los campesinos cocaleros. En 1994 fue promovido un paro cívico en las principales ciudades de la Amazonia que desembocó en una gran movilización en 1996. Puerto Asís fue el eje de la movilización social en el sur, según El Espectador, en 1996 “se movilizaron más de 200.000 campesinos, pequeños cultivadores de coca [...] Después de decenas de manifestantes muertos, las negociaciones con el Ejecutivo terminaron en los ‘pactos de Orito’, que apuntaron a crear un plan de desarrollo alternativo en esas zonas del sur del país” (El Espectador, 2015). Una líder de una zona rural del municipio describe lo ocurrido en los siguientes términos:

... antes del 96 era muy duro ver a un niño de 12 años que ya tenía su hectárea o su cuarto de coca y salía con un fajo de billetes y un gallo a apostar, y se emborrachaba con aguardiente. Y esa era la aspiración de muchos, cuál estudiar ni qué nada. Eso hizo perder mucho la identidad campesina. Por eso en el 96 le planteamos al Gobierno que ya no queríamos la coca [...] Desde 1996 nosotros planteábamos que la sustitución se diera con los campesinos, de forma gradual, voluntaria y concertada. Con nosotros, porque los que venían de afuera, que eran los que sembraban mucho, nunca iban a hacerlo. Lo que pedíamos era más y no menos Estado. Pero desde ese paro, después de tantos

muertos, de compañeros a los que los brazos y piernas se les veía colgando de los helicópteros del Ejército, desde este tiempo, lo que ha quedado son promesas incumplidas.⁸

Lo que ocurrió después de este proceso de movilización campesina fue la intensificación del conflicto y de la estrategia antinarcóticos con la inyección de los recursos del Plan Colombia, con un altísimo costo para la población civil que quedó en medio del fuego cruzado, entre las presiones armadas y la imposición de un orden paralelo por parte de la guerrilla, el asedio y el terror de una nueva ola paramilitar y la estigmatización y criminalización por parte del Estado (Ramírez, 2001). En 1996, alertados por los paros cocaleros, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá crearon el bloque Sur Putumayo, con el objetivo de disputarle el control territorial y del narcotráfico a la guerrilla, bajo la idea de que allí la subversión había creado un gobierno paralelo. La hacienda Villa Sandra fue su principal base de operación, donde se investiga la existencia de una fosa común de más de 800 personas (Verdad Abierta, 2009). Entre 1998 y 2001, en la subregión petrolera del Putumayo ocurrieron, como mínimo, cuatro masacres, entre ellas las de El Tigre y El Placer, sobre las cuales recaen serias dudas de la complicidad de las fuerzas armadas (CNMH, 2011, p. 83). La guerrilla intentó contrarrestar la entrada de los paramilitares con asesinatos selectivos, carros bomba y un paro armado en el año 2000. Esta disputa culminaría con una división marcada hasta el día de hoy del control territorial de los grupos armados: los paramilitares –y las bandas criminales que heredaron su poder después de 2006– consolidaron su dominio en lo urbano, coexistiendo con las Fuerzas Armadas que intensificaron su accionar contrainsurgente con la ruptura de los diálogos del Caguán y la política de “seguridad democrática”. La guerrilla, por su parte, se replegó al sector rural, afianzando su dominio hacia las zonas fronterizas en el borde opuesto al casco urbano del río.

En concepto de varias de las personas entrevistadas, la escasa presencia de las Fuerzas Armadas en la zona rural se reduce, además de combatir a la guerrilla, al propósito de cuidar la infraestructura petrolera. La lógica institucional aquí, como en otros aspectos, está subordinada a los intereses del mercado legal del petróleo y el mercado ilegal de la droga, y no tanto al interés público ciudadano. El problema del Estado en Puerto

8 Entrevista tomada en trabajo de campo.

Asís, como lo expresó un exfuncionario que trabaja ahora en proyectos de cooperación internacional,

...no es tanto de ineficacia como de selectividad, tanto por las instituciones que llegan como por los lugares en los que hacen presencia. En zonas como el corredor Puerto Vega Teteyé, además de la fuerza pública para cuidar a las petroleras, la presencia institucional se reduce a un colegio. Esta es la hora que, pese a todos los batallones que tiene, el Putumayo no tiene una universidad pública ni un hospital de tercer nivel.

El Plan Colombia concentró sus esfuerzos en buena medida en el Putumayo, teniendo en cuenta que el departamento llegó a concentrar el 40 % de la producción de coca, y Puerto Asís era el municipio con la segunda mayor producción del país en el año 2000 (Vargas, 2003). Para debilitar el narcotráfico –y sobre todo a la guerrilla a partir de la política de seguridad democrática– el Plan Colombia le apostó a la creación de batallones antinarcóticos, la fumigación masiva de cultivos de uso ilícito y la experimentación con distintos programas de desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional. Se trató de un verdadero laboratorio de políticas definido por tres características comunes entre las percepciones de las personas entrevistadas. En primer lugar, por su ineficacia. Tanto funcionarios públicos como líderes de organizaciones sociales manifestaron que la enorme cantidad de recursos ejecutados en el marco del Plan se quedó en operadores que desconocían las realidades de los territorios y que, por ende, no eran eficaces. En lugar de construir capacidades institucionales, el Gobierno delegó la administración de programas sociales en estas organizaciones, cuando no en las empresas petroleras, que carecían de arraigo en la región (p. 77). Con este precedente en mente, y con la expectativa de que el posacuerdo traerá nuevos recursos, algunos líderes defienden la necesidad de que estos se ejecuten directamente por las organizaciones comunitarias; otros, como es el caso de varios funcionarios y personas que han trabajado en estos programas, que se canalicen a través de los presupuestos municipales para que tengan mayor impacto.

Una segunda característica es la enorme dispersión de los programas implementados con el Plan Colombia. En el Putumayo se intentaron implementar, en el marco de Pactos Sociales o de Programas de Iniciativas Locales para la Erradicación Temprana de Cultivos Ilícitos, toda clase de programas que le apostaban a una actividad que pudiera sustituir a la coca: palmito, pimienta, plantas de beneficios, proyectos piscícolas,

de transformación de carnes, de porcicultura, caña, confecciones, cultivos de pan coger y frutales. Entre las causas que determinaron el fracaso de los proyectos las personas identificaron la imposibilidad de identificar proyectos sostenibles que generaran agroindustria, la falta de competitividad frente a otros departamentos, las dificultades para el manejo de los excedentes por las unidades productivas, los problemas de liquidez, las fallas en la asociatividad, los problemas en la fase de comercialización y el abandono rápido por las dificultades que implicaban estas opciones frente a las facilidades en todos estos aspectos que representa el cultivo de la coca. “La coca perturba los incentivos de la gente para trabajar, incluso aunque no sea tan rentable como antes”, nos expresó uno de los expertos en estos proyectos, quien también señaló que la falla de estos enfoques es que la gente reclama “una varita mágica para resolver el problema, una única solución, cuando lo que ha faltado es pensar en serio, de forma participativa y concertada, alternativas de desarrollo en la región de acuerdo a sus potencialidades”.

Y una tercera característica común es la identificación de distintas consecuencias adversas generadas por esta intervención. Para algunos, se fortaleció el clientelismo por la capacidad de las élites políticas para administrar y direccionar estos recursos. Para otros, la abundancia de recursos generó actitudes oportunistas y división entre las comunidades: “el tema de la plata es la manzana de la discordia. Tanto para las autoridades como para las comunidades. Todo el mundo quiere manejar la plata. Yo tengo dudas de que hayamos aprendido las lecciones y estemos preparados para hacerlo porque no es fácil”, nos dijo una persona que ha seguido de cerca el proceso de implementación.

Por otra parte, un funcionario judicial señaló cómo el encarcelamiento por delitos de drogas, por actividades que son vistas como una opción laboral frecuente para la gente ante la ausencia de otras oportunidades, ha generado la destrucción de familias y otras consecuencias contraproducentes:

...la ley es drástica. Antes procedía la detención domiciliaria para estos delitos. Pero ahora, con la Ley 1709 de 2014, quedaron excluidos de los subrogados penales. La gente, que no son los grandes capos, pide detención domiciliaria y uno no la puede conceder por prohibición expresa. La respuesta penal en apariencia resuelve el problema, pero en realidad genera otros.

Las organizaciones campesinas, por su parte, recuerdan el legado de violaciones de los derechos humanos de esta época de disputa por el control territorial. Como señaló una líder campesina:

...la presencia militar y paramilitar se intensificó con las petroleras y con el Plan Colombia. Fue un tiempo horrible. Los hombres no podían salir con botas, no podían tener una marca de la fumigación con bomba, porque los mataban. En esa época si usted salía del campo, aquí en el pueblo le decían que era colaborador de la guerrilla. Pero si salía varias veces la guerrilla decía que era un colaborador de los otros.

Este contexto de incertidumbre y miedo ha sembrado una enorme desconfianza entre la sociedad civil en Puerto Asís.

El escenario actual es el resultado de un reacomodo del paramilitarismo tras la desmovilización del bloque Sur Putumayo. A partir de allí han incursionado a la cabecera municipal bandas criminales como Los Rastrojos o surgido otras nuevas como La Constru, con las que la guerrilla hizo acuerdos en función del control de economías ilegales (El Espectador, 2010). Pese a que la situación de orden público ha mejorado, se sigue ejerciendo una violencia selectiva que las personas asocian a cobros de cuentas entre organizaciones y persisten amenazas a líderes sociales o anuncios sobre campañas de “limpieza social”. De forma reciente se han destapado presuntos vínculos entre políticos tradicionales y estos grupos. Jorge Coral, político conservador, fue elegido en 2011 alcalde del municipio de Puerto Asís por tercera vez. Coral renunció a la Alcaldía para poder aspirar a la Gobernación del Putumayo en octubre de 2015. Pero diez días antes de las elecciones la Fiscalía le dictó medida de aseguramiento por la divulgación de un video en el que se mencionaban presuntos apoyos financieros a su campaña por parte de alias Gárgola, uno de los integrantes de La Constru (El Espectador, 2015). Como su nombre quedó en el tarjetón, en Puerto Asís sacó la mayor votación. Los vínculos entre el narcotráfico y la política son parte del voz a voz en el pueblo, al punto que algunos afirman que, dados los altos costos de las campañas, “es imposible ganar sin el apoyo financiero de estos grupos”.

El escenario del posacuerdo ha generado enormes expectativas entre la población, pero también prevenciones y temores. Varias organizaciones sociales han confluído en un proceso organizativo conocido como la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía-Jardines de Sucumbíos, la cual ha propuesto la formulación de un

Plan de Desarrollo Integral Andino-Amazónico (Pladia 2035), que pretende recuperar la vocación agropecuaria del departamento e integrarlo a un proceso de ordenamiento territorial de la región amazónica en contraposición con la apuesta por el desarrollo petrolero que se plantea desde el Gobierno nacional. La Mesa se encuentra en un proceso de negociación con el Gobierno que se inició como consecuencia del paro agrario de 2014 (Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía, 2015). En relación con el Pladia y la existencia de cultivos ilícitos un líder campesino nos dijo, con una dosis de esperanza y realismo: “ni el Gobierno, ni la guerrilla puede acabar con los cultivos de coca. Esos cultivos solo los acabamos nosotros mismos si podemos implementar el Pladia”.

San Vicente del Caguán⁹

San Vicente del Caguán es un municipio ubicado en Caquetá, cuya enorme extensión territorial contrasta con los escasos esfuerzos desplegados por el Estado para integrar a los habitantes de sus zonas rurales en un proyecto de desarrollo nacional. Esto, pese a su privilegiada ubicación estratégica para conectar el centro, el occidente y el sur del país, por vía terrestre y por río. La colonización de San Vicente inició a finales del siglo XIX, por personas provenientes de los departamentos vecinos del occidente del país, principalmente Tolima y Huila, bajo el impulso del *boom* de la quina y el caucho, que utilizó los excedentes de estas actividades para perfilar una economía ganadera como el renglón productivo legal más importante hasta el día de hoy. A mediados de siglo llegaron varios campesinos huyendo de la violencia política en el país, lo cual influyó en su trayectoria futura como una de las zonas de retaguardia y amplia influencia de las guerrillas liberales, relativamente autónoma del Estado, que dio origen a las FARC (Molano, 2016; Vásquez, 2014). Desde ese entonces, las generaciones de sanvicentunos han tenido que convivir con una fuerte presencia de la guerrilla.

La coca llegó a San Vicente en los años ochenta. Inicialmente la guerrilla cobraba impuestos a la producción de hoja como mecanismo de financiamiento y control territorial, pero luego pasó a controlar la comercialización de la pasta base (López, 2007). Las décadas posteriores se caracterizaron por esfuerzos de colonización dirigida impulsados por el Incora (Martínez, 2015) que, sin embargo, no pudieron evitar la concentración de la tierra y las expansión caótica de la frontera agrícola

9 Esta breve historia municipal de San Vicente del Caguán se basa en los elementos planteados por García Villegas et al. (2017).

selva adentro sustentada en cultivos de coca que fueron la base para la fundación de municipios en el sur del departamento (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989). Un hito para el municipio fue la presencia de la empresa Nestlé, que impulsó el desarrollo de la ganadería (Marsh, 1983).

La presencia de la guerrilla en el municipio ha sido continua, lo cual permitió resistir un primer intento de incursión paramilitar en 1998, movilizándolo incluso sus bases sociales. Su acción hasta antes de que se incluyera a San Vicente del Caguán entre los municipios despejados para el desarrollo de los diálogos de paz con el Gobierno Pastrana, se orientó a presionar la negociación a través del hostigamiento a elecciones y a políticos locales (El Tiempo, 1998).

Un punto de quiebre lo marcó sin duda el inicio de los diálogos de paz entre las FARC y el Gobierno Pastrana, que tuvo como sede principal a San Vicente del Caguán. El Gobierno aceptó como condición para el inicio de la mesa inicialmente la salida de la fuerza pública y de los funcionarios judiciales, e incluso retiró luego la Notaría. El Consejo Municipal, la Alcaldía y otras oficinas del Ejecutivo permanecieron en el municipio y continuaron funcionando. Este hecho marcó una frontera artificial entre dos Estados: el controlado por la guerrilla dentro de la zona de distensión y el resto de Colombia, al punto que hoy el nombre del pueblo se ha inmortalizado en la memoria de los colombianos por este hecho.

Con el despeje, la guerrilla pasó a ser autoridad no solo en el campo sino también en el casco urbano. La población que circulaba por el municipio creció rápidamente, en parte porque la guerrilla concentró buena cantidad de sus tropas allí, lo cual dinamizó la economía y encareció los precios. San Vicente se volvió, además, el centro de la política en Colombia y por allí desfilaron personalidades de todo el mundo. El orden guerrillero se basaba en una “policía cívica”, creada por acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla, conformada por sesenta hombres, de los cuales treinta fueron elegidos por la guerrilla y treinta por la Alcaldía. La guerrilla abrió una oficina de quejas que servía de segunda instancia cuando los conflictos no podían ser resueltos por las juntas de acción comunal, o había alguna inconformidad. Las sanciones más comunes eran las multas y el trabajo en carreteras (Carrillo, 2009, p. 91; Perdomo, 2004, p. 120), con lo cual se imponían castigos ejemplares y se obtenía mano de obra gratuita para los proyectos de infraestructura que estaban adelantando, replicando los mecanismos aplicados en zonas rurales. Buena parte de la infraestructura del municipio se ha construido bajo este sistema.

En las entrevistas realizadas, la gente coincidía en la eficacia del orden político impuesto por la guerrilla, lo cual le confirió cierta legitimidad en su momento. Algunas personas manifestaron su nostalgia frente a aquella época porque “no se robaban nada, uno podía dejar la puerta abierta de la casa y nada iba a pasar”. La eficacia de dicho orden, sin embargo, se aseguraba a través de métodos ilegales, pues se basaba en la pena de muerte, el destierro y el trabajo forzado, penas prohibidas por el ordenamiento colombiano. La posibilidad del disenso frente a las nuevas reglas, por supuesto, era algo tácitamente prohibido. Para algunas de las personas entrevistadas la sociedad sanvicentina ha heredado un temor frente a la autoridad guerrillera, y una aceptación de su autoridad desde esa época.

Con el fin de la zona de distensión las instituciones del Estado intentaron recuperar el control del casco urbano. Si bien la guerrilla se replegó a la zona rural, el lugar donde siempre han sido autoridad, su presencia en el municipio es un hecho conocido que se manifiesta en el cobro de extorsiones y en la existencia de una red de información de lo que ocurre, con la que sus habitantes han aprendido a convivir.

Hoy en día, San Vicente es un municipio controlado por la guerrilla en las zonas rurales y con órdenes mixtos en el casco urbano, donde las instituciones del Estado hacen presencia y pueden operar. Aunque la densidad de cultivos ilícitos en comparación con el departamento es muy inferior, sigue siendo el centro de un departamento en el cual la economía de la coca alimenta el comercio del municipio.

Tarazá

La paradoja demográfica de la región del Bajo Cauca antioqueño, donde se encuentra ubicado el municipio de Tarazá, consiste en ser una de las zonas coloniales más antiguas, pero con un proceso bastante reciente de colonización (Sierra, 2011, p. 29). Como los demás frentes de colonización del país, Tarazá fue de los principales receptores de los colonos expulsados de tierras en la Costa Atlántica (García, 1993, p. 50), lo que provocó que su poblamiento fuera caótico, sin dirección ni planeación por parte del Estado o las comunidades. Los flujos migratorios generaron una economía que se basó en el cultivo de productos agrícolas como maíz, yuca, caucho y cacao, así como en la ganadería, la madera, la pesca y un incipiente comercio. El talón de Aquiles de este proceso fue la informalidad de la posesión de la tierra y los rezagos de la política de reforma agraria que se presentaron a lo largo de la década de los setenta, ya que las personas que migraban a la región no encontraban un sitio libre de conflictos para asentarse.

Al final de la década de los setenta pasaron cuatro cosas que cambiaron la vida de los taraceños en lo político, lo social y lo económico. Al inicio de la década, Tarazá era un corregimiento del municipio de Cáceres, pero debido al crecimiento que experimentó, en 1979 la Asamblea Departamental lo elevó a la categoría de municipio. Esto puso al pueblo en la mira de los partidos políticos y le dio cierta importancia a la participación política de sus habitantes. En segundo lugar, comenzó la presencia de narcotraficantes relacionados con el cartel de Medellín, orígenes del paramilitarismo en Córdoba y Antioquia, quienes de manera masiva compraron tierras en Caucasia y Tarazá, aprovechando la informalidad de la tierra para acapararla (Verdad Abierta, 2014). Tercero, fue en esta época cuando el Ejército de Liberación Nacional (ELN) reactivó sus acciones bélicas en la zona con el objetivo de impedir la continuación del saqueo de los recursos naturales o cambiar las condiciones que ponía el Estado para negociar la explotación minera (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p. 14).¹⁰ Y finalmente, de la mano de los grupos paramilitares empezó la bonanza cocalera y su efecto directo en el surgimiento de la riqueza súbita en las zonas rurales, especialmente en La Caucana, donde hubo dinero hasta para “tirar pa’ arriba” (Verdad Abierta, 2014).

Cuando el ELN sufrió derrotas por parte del ejército, las FARC¹¹ fueron ocupando los vacíos dejados por esa guerrilla en su repliegue. Hasta que ya para el inicio de la década de los ochenta, los grupos guerrilleros –incluyendo el Ejército Popular de Liberación (EPL)– aparecieron con fuerza en la disputa de Tarazá, Valdivia y Caucasia (Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH. y DIH, 2006, p. 8). Esa debilidad de

10 El ELN había llegado a la región en los últimos años de la década de los sesenta, y había tenido un relativo éxito no solo controlando las actividades extractivas de oro, donde había propuesto a las comunidades la adopción de un reglamento para la explotación aurífera y la distribución de tierras (Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH. y DIH, 2006, p. 7); además, tenía una presencia militar muy activa en la zona a través del sabotaje de la operación de las empresas mineras. De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz, en el marco de la Operación Anorí el Ejército Nacional propinó duros golpes al ELN que diezmaron su dirigencia durante 1973 y 1974. De allí que se resalte la reactivación de las operaciones de esa guerrilla hacia 1979, ejecutadas por los frentes José Antonio Galán, María Cano, Compañero Tomás y la Compañía Anorí (Posada, Insuasty, Vega y Balbín, 2009, p. 120).

11 En Tarazá operaron los frentes 5, 18 y 36 de las FARC, quienes disputaron el control del municipio al Estado y a los nacientes grupos de autodefensa.

las guerrillas frente a los grupos paramilitares y el Estado durante toda la década de los setenta permitió el despegue definitivo de la economía cocalera en la región. La importancia adquirida por la coca acentuó las características extractivas de la economía de Tarazá, aumentando los problemas asociados al incremento de la dependencia del mercado local del ingreso derivado de actividades ilegales, el acaparamiento de tierras, la conformación de grupos de narcotraficantes y el agravamiento del conflicto armado.

Una de las personas que entrevistamos durante la visita a Tarazá contó que los grupos de narcotráfico habían incentivado el cultivo en la región comprando las plantas y dando auxilios para su cultivo, aunque también dijo que “la gente que empezó a cultivar no era de Tarazá, la mayor cantidad de cultivadores fueron forasteros porque los de acá eran muy temerosos”. Además, desde ese momento el negocio del cultivo de la coca y la vinculación a estos grupos armados desplazó progresivamente las actividades económicas tradicionales hasta convertirse en la principal fuente de empleo para la población joven¹² (Grupo de investigación región Bajo Cauca, 2003, p. 84).

La expansión de la riqueza y el poder territorial del narcotráfico en el Bajo Cauca significó la capacidad logística para mover canales y redes internacionales del negocio de las armas y el tráfico de drogas, elemento sin el cual esta región no podría ser considerada como un centro de atracción para los diferentes actores del conflicto (Grupo de investigación región Bajo Cauca, 2003, p. 59). Mientras que la creciente disputa entre los grupos guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares se mantuvo durante la década los ochenta, en el inicio de los noventa los paramilitares asestaron duros golpes tras obtener valiosas victorias militares que convirtieron a la región en su fortín (p. 58). Tarazá se convirtió en el centro de operaciones del paramilitarismo, ya que logró consolidarse y constituirse como un orden social que reguló la vida cotidiana, controló las dinámicas electorales, políticas y una red de actividades económicas que vinculaban a varias capas de la población al proyecto paramilitar bajo el uso sistemático de

12 Por ejemplo, en La Caucana los jóvenes dejaron la escuela y se dedicaron a raspar coca, mientras que los adultos solo pensaban en cómo aumentar las hectáreas cultivadas, pues los paramilitares compraban toda la producción (Verdad Abierta, 2014). De acuerdo con un sacerdote, aún hoy “no hay otra fuente de empleo” diferente a pertenecer a la Bacrim o dedicarse a las actividades relacionadas con la coca.

la violencia (Romero, 2003, p. 123). Todo lo anterior bajo un sistema de “populismo mafioso”¹³ que otorgó legitimidad a los grupos de autodefensa.

Como lo mencionamos, la economía ilegal de la coca y sus productos derivados promueven cierta dinamización del mercado municipal, ya que conectan a los cultivadores y trabajadores rurales de una zona periférica con los mercados internacionales, incrementando los ingresos familiares que ningún otro producto legal puede generar, debido a la alta rentabilidad de la pasta base y la cocaína alimentada por la política de drogas. La organización de Cuco Vanoy subsidiaba el cultivo de coca y controlaba el monopolio de comercialización de la hoja, por lo que las ganancias de los cocaleros eran de más o menos 2 millones de pesos, mientras que otros productos apenas garantizaban un ingreso de un salario mínimo para los agricultores.

La población, en poco tiempo, tuvo oportunidad de comprar sus cosas, construir sus casas de mejor material, incluso, de acuerdo con un candidato al concejo municipal, en la época de la coca más o menos el 50 % del pueblo era “rico”. Sin embargo, la gente recuerda que en esa época los arriendos de las casas subieron, la comida se encareció, Tarazá dejó de cultivar los productos necesarios para autoabastecerse y todo lo que se consumía era traído de Cáceres u otras regiones de Antioquia, al tiempo que aumentaba la prostitución. Cuando terminó la bonanza no solo volvió la pobreza, sino que las personas se vieron afectadas económicamente por las políticas de reducción de drogas ilícitas emprendidas desde las instancias nacionales y departamentales.

La figura de Ramiro “Cuco” Vanoy Murillo y el bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)¹⁴ aglutinaba los pasos más

13 Esta clase de populismo es una expresión política de las estrategias que desarrollan los grupos armados que ejercen dominio sobre poblaciones sometidas, no solo a su accionar, sino a condiciones de pobreza y marginalidad, a través de la inversión de recursos ilegales en obras, servicios públicos o la satisfacción de algunos derechos y necesidades básicas no suplidas por el Estado. Este comportamiento es una forma indirecta que pueden tener las comunidades para acceder a los beneficios de la economía ilegal de la coca.

14 A mediados de la década de los noventa, junto con un grupo de 80 hombres, Cuco Vanoy creó el bloque Mineros, que luego fue declarado en 1998 como estructura permanente de las AUC (Caicedo, 2008, p. 2008). Además de consolidar como epicentro de operaciones al municipio de Tarazá, el bloque Mineros influyó militarmente los municipios de Ituango, Cáceres, Cauca, Valdivia, Briceño, Yarumal, Campamento, Anorí, Angostura, Carolina y Gómez Plata (Ávila, 2008, p. 18). En enero de 2006, al momento de la desmovilización el bloque contaba con 2.789 personas,

importantes del paramilitarismo en el país. Este líder paramilitar –nacido en Yacopí, Cundinamarca– empezó su camino criminal en el negocio de las esmeraldas de Muzo, hasta que en la década de los ochenta se unió al Cartel de Medellín de Pablo Escobar (Verdad Abierta, 2008); no obstante, se enemistó con ese cartel y terminó reclutado por los Pepes –Perseguidos por Pablo Escobar–. Luego de la muerte de Pablo Escobar, Cuco Vanoy se asentó en la hacienda La Ranchería, ubicada en el corregimiento taraceño de La Caucana, y se asoció con un narcotraficante mexicano para exportar cocaína.

El líder del bloque Mineros de las Autodefensas, de acuerdo con cierto populismo mafioso, construyó clínicas, parques infantiles, comedores comunitarios, pavimentó vías, mejoró el techo de las casas de las personas más pobres del pueblo y remodeló el asilo para ancianos (Verdad Abierta, 2007). Incluso, financió programas con fuerte contenido social para lograr una “Tarazá Sin Hambre”, o un programa voluntario de ligadura de trompas para más de 270 mujeres. No hay duda que la mayoría de beneficiarios de este tipo de políticas, por más que estuvieran financiadas con dineros ilegales y llevadas a cabo por una organización que cometió múltiples violaciones de los derechos humanos, se convirtieron en un apoyo social para la dominación de este bloque. El asentamiento del bloque Mineros de las AUC en el municipio de Tarazá es el ejemplo de cómo un comandante paramilitar gestionó la aceptación que puedan otorgar las personas al dominio territorial de una organización armada.

Hubo una política de *limpieza social* en contra de supuestos subversivos o ayudantes de las guerrillas, además, desaparecieron y asesinaron a usuarios y expendedores de drogas, así como a delincuentes menores. Un funcionario de la Alcaldía nos contó que durante la época de Cuco solían llevarse a la gente en carros blancos, con vidrios blindados, razón por la cual la gente comenzó a llamarlas camionetas de “la última lágrima”, pues esa persona nunca volvía a verse en el pueblo. Entre 1999 hasta 2001 hubo un aumento considerable de las cifras de homicidios, debido a la ofensiva paramilitar desatada en la región del Bajo Cauca que lideró Cuco Vanoy (Ávila, 2008, p. 10). Las estrategias de seguridad y combate que utilizaron los miembros de este grupo paramilitar iban desde las amenazas a la vida hasta la desaparición forzada (Verdad Abierta, 2013), pasando

aunque no todas eran combatientes, pues había muchas que se encargaban del trabajo político y la movilización política (Sierra, 2011, p. 37).

por la violencia sexual (Verdad Abierta, 2014b), incluso, algunas personas contaron que la desaparición en el río era utilizada como castigo, pues nos dijeron que “al que cogían robando, lo tiraban al río”.

El bloque Mineros estuvo relacionado en términos logísticos, políticos y económicos con sectores de la institucionalidad y la legalidad en el Bajo Cauca. Sin ahondar en el concepto de oligopolios de coerción –ya descrito– rescatamos la necesidad estratégica que desarrollaron los grupos criminales que se financian del narcotráfico y los políticos locales o regionales, para lograr acuerdos de poder que les permitieran la negociación de intereses, marcando el inicio de una red clientelista que mantiene cierto orden social y seguridad pública, mientras explota los recursos del erario municipal.¹⁵ En las acciones militares en contra de la población civil, la omisión de algunas unidades de la policía y el apoyo de sectores del Ejército Nacional facilitaron la devastación que dejó a su paso la campaña paramilitar en el Bajo Cauca y la región del norte de Antioquia (Verdad Abierta, 2011).

Al inicio de la década de los noventa, en la región del Bajo Cauca había un movimiento social, agrario y campesino que confrontaba a las autoridades locales y regionales sobre las necesidades de los campesinos (García, 1993, p. 76). Un habitante que entrevistamos destacó la importancia de las asociaciones campesinas para gestionar los recursos de cooperación internacional y la exigencia de la construcción de puentes, caminos y centros de acopio para los productos agrícolas. Con el fortalecimiento de los grupos paramilitares y el recrudecimiento del conflicto armado, los movimientos sociales y políticos de Tarazá estuvieron en la lista de objetivos militares de los hombres del bloque Mineros. No es por azar que el exalcalde Miguel Gómez esté señalado de sugerir a Cuco Vanoy la persecución que hubo en contra del sindicato de Trabajadores Oficiales de Tarazá (Sintraofan),

15 De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, Miguel Gómez podría tener vínculos directos con el bloque Mineros, pues facilitó la captura del erario y de las instituciones locales por ese grupo armado, además por la posible comisión del delito de constreñimiento al elector y concierto para delinquir (Caicedo, 2008, p. 96). Este personaje fue reelegido como alcalde durante el periodo de 2008 al 2011, pero fue capturado el 13 de noviembre de 2008 en Medellín, debido a algunas declaraciones realizadas por Cuco Vanoy dentro de las versiones libres de Justicia y Paz, donde sostuvo que había tenido una conversación con Miguel Gómez en la que el exalcalde “le pidió ayuda [...] para acabar con el Sindicato de Trabajadores Oficiales de Tarazá (Sintraofan)” (Verdad Abierta, 2008b). De acuerdo con Caicedo, el jefe paramilitar también había mencionado a Miguel Gómez como “uno de sus más cercanos colaboradores” (p. 96).

más bien, ese grupo de acciones eran parte de la agenda contrainsurgente paramilitar de debilitamiento de las “bases sociales” de la guerrilla.

A pesar de esta persecución, el Grupo de Investigación del Bajo Cauca identificó dos tendencias en los procesos de movilización y organización social de la región (2003, p. 60). La primera consiste en el altísimo nivel de participación en diferentes instancias, desde la movilización callejera hasta las mesas de negociación con los gobiernos departamentales y nacionales, para presionar la implementación de proyectos de bienestar social a través de paros cívicos y tomas campesinas de los cascos urbanos. La segunda tendencia es la institucionalización creciente de las organizaciones sociales y comunitarias. Tal como lo dijo una candidata al concejo de Tarazá y varios miembros de la Cumbre Agraria de la región del Bajo Cauca, “hay un interés de ser reconocidos como interlocutores legítimos para la gestión de los recursos y el planteamiento de programas”, de allí que surja la necesidad no solo de que cada movimiento y agrupación tengan personería jurídica, sino de aspirar a los puestos de elección popular. De igual manera, a partir de la década de los noventa, el “Estado local empieza a exigir la personería jurídica a las organizaciones comunitarias para poder negociar” (p. 60).

La desmovilización del bloque Mineros, que se produjo el 20 de enero de 2006, no significó el desmonte total de las actividades que habían predominado durante el mandato de Cuco Vanoy. Por el contrario, muchas cosas que se formaron o consolidaron durante ese periodo continuaron vigentes, no solo en la institucionalidad, sino en la gente y las estructuras que heredaron los negocios ilegales. El surgimiento de otros grupos de narcotraficantes conocidos como bandas criminales o Bacrim, el reciclaje criminal de los reinsertados de las autodefensas y la disputa por el próspero negocio que Cuco Vanoy controló hasta su extradición en mayo de 2008, dan inicio al complejo periodo por medio del cual las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) –también denominadas como los Urabeños, el Clan Úsuga– establecieron un dominio relativo en el corredor que desde Segovia y Zaragoza conduce al Urabá.

El surgimiento de las AGC no está únicamente relacionado con los hombres del bloque de Cuco Vanoy; Daniel Rendón Herrera, alias Don Mario, y su hermano Freddy, alias El Alemán, que controlaban el Urabá chocono con el bloque Elmer Cárdenas de las AUC, fueron el origen de esta estructura criminal (Restrepo, 2015, p. 10). Luego de la desmovilización del bloque Mineros, el entorno de ilegalidad se mantuvo en el

Bajo Cauca debido a la existencia del rentable negocio de la producción de cocaína, lo que provocó un choque entre la banda conformada por los hermanos Rendón Herrera y el grupo de Diego Fernando Murillo, alias Don Berna, también conocido como Los Paisas. De acuerdo con InSight Crime (2015), durante el año 2008, las AGC y Los Paisas se enfrentaron por los territorios de Córdoba y el Bajo Cauca.

Para los habitantes de Tarazá, la guerra entre estas dos organizaciones fue inevitable, y la violencia superó a la de los tiempos del dominio del bloque Mineros en las zonas rurales de El Guáimaro y La Caucana (Verdad Abierta, 2014). Las victorias de las AGC vinieron de la mano de estrategias como una férrea disciplina militar liderada por Dairo Úsuga David, alias Otoniel, quien asumió la jefatura, además de la eliminación sistemática de sus oponentes cometiendo masacres, homicidios selectivos y ataques con explosivos (Restrepo, 2015, p. 14).

Ya para el 2012, las AGC comenzaron a consolidar su dominio en las zonas que habían disputado con Los Paisas, debido a las importantes bajas sufridas por esta organización debido a las acciones del Estado y las mismas AGC. Para Gustavo Duncan y Juan Velasco (2014), su expansión territorial está relacionada con la organización de disciplina militar capaz de reclutar a grandes cantidades de nuevos integrantes, además porque su modelo organizativo refleja un largo aprendizaje que se remonta al EPL, a los paramilitares y narcotraficantes de la década de los noventa. Las AGC saben controlar territorios y poblaciones, realizan paros armados, obtienen favores de la clase política regional y tienen una capacidad inmensa de cooptar a las autoridades públicas.

La incapacidad del Estado, no solo para controlar el orden público, sino para identificar cuál es el problema que generó la violencia durante el segundo lustro de la década del 2000, lo llevó a iniciar una campaña sin precedentes de fumigaciones con glifosato sobre las poblaciones rurales de Tarazá. De forma apresurada, las autoridades militares entendieron que la existencia de los cultivos atraía la atención de las Bacrim y que si se atacaba a los cultivos, estas se verían debilitadas. La vieja costumbre estatal de tomar decisiones sobre la región del Bajo Cauca, motivadas por intereses nacionales (García, 1993, p. 75), provocó un error de cálculo que despertó una serie de movilizaciones de campesinos cocaleros que se agruparon en la Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (Asocbac), para denunciar los daños causados por las políticas de erradicación aérea y manual de los cultivos de coca (Verdad Abierta, 2011). Cuando hablamos

con uno de los miembros de la Asocbac, nos comentó que las marchas cocaleras del 2008, 2011 y 2013, junto al Paro Nacional Agrario, habían sido ejercicios de reivindicación política de sus derechos.¹⁶

En la actualidad persisten diversas formas de violencia que impactan la vida cotidiana, no solo por el fenómeno de la violencia, sino también por la dependencia que sigue teniendo la economía taraceña del cultivo y procesamiento de la hoja de coca. Las estrategias actuales del Estado mantienen incentivos perversos para la población, que termina vinculada de una u otra forma con el narcotráfico (Sierra, 2011, p. 44). El clima del Bajo Cauca es de una profunda tensión de poderes locales: la Policía es un órgano de seguridad y vigilancia de solo 14 integrantes, para más de 42 mil habitantes del municipio; las AGC se han consolidado en el control de las zonas urbanas y ejercen vigilancia en la misma plaza del pueblo según informan sus habitantes; la guerrilla de las FARC amenazó una nueva toma al corregimiento de La Caucana, días antes del inicio de la tregua unilateral del 20 de julio de 2015; y de acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación (2015), la actual alcaldesa del municipio tiene una relación cercana con el exalcalde Miguel Ángel Gómez, quien se benefició de las acciones del bloque Mineros de las AUC.

Dos variables para una tipología que diferencie las políticas por implementar en los municipios productores de coca

Como se desprende del análisis de estos tres casos, no todos los municipios productores son iguales. La historia de cada municipio –*path dependency*– importa, y hay diferencias tan relevantes que ameritarían implementar estrategias diferenciadas de construcción de Estado y desarrollo territorial con la participación de las comunidades. Teniendo en cuenta que nos concentramos en lo sucedido en los municipios con economías

16 Otro campesino nos comentó que los cocaleros entienden que “la sustitución puede ser una solución para el problema del narcotráfico, pero las autoridades no pueden extorsionar a los campesinos para erradicar sus cultivos por programas de los que no se sabe si son rentables o no para el campesino”. Los programas de desarrollo alternativo se basan en la erradicación previa de los cultivos por parte de quien va a ser beneficiario, y para este campesino el problema no es la coca en sí, “sino la poca rentabilidad de los otros cultivos”. Es que la coca es el “ministro de trabajo, desarrollo, salud y educación de muchas comunidades”, por lo que han propuesto no la sustitución de la planta, sino de los usos para los que se destina.

ilegales, proponemos dos variables para distinguir las estrategias por implementar en ellos: la relación de los actores armados con esas economías –si hay disputa por su control, hegemonía o un orden paralelo– y el grado de organización de la sociedad civil –si existen organizaciones comunitarias fuertes o el tejido social ha sido desestructurado–.

Si partimos de la consideración de que no es solo el silenciamiento de los fúsiles lo que construye paz, sino el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con las comunidades y la superación de los factores que han generado su exclusión socioeconómica, se debería aceptar que el proceso de construcción de paz en los territorios más afectados tanto por la economía de la coca como por el conflicto armado involucra, entre otras cosas, la promoción de las condiciones necesarias para que las comunidades y las personas puedan llevar a cabo la vida que valoran. La expectativa del acuerdo del fin del conflicto ha generado la puesta en marcha de una serie de iniciativas locales por parte de las organizaciones para recoger sus visiones de desarrollo territorial. La propuesta del Plan de Desarrollo Integral Andino-Amazónico (Pladia 2035), de la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía-Jardines de Sucumbíos, es tan solo uno de esos ejemplos de las aspiraciones comunitarias (Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía, 2015). Otro ejemplo es el caso del corregimiento de Pacelli en el municipio de Tibú, Norte de Santander, donde la comunidad elaboró un Plan de Desarrollo en atención a la promesa formulada por el presidente Juan Manuel Santos de apoyar dicha iniciativa cuando visitó el corregimiento después de que resultara afectado por la ola invernal de 2012 (Páramo, 2014).

La primera variable consiste en identificar la relación que tiene la presencia de actores armados ilegales con negocios que se encuentran en el margen de la legalidad o por fuera de ella. Para esto hay que entender no solo el rol que desempeñan esos grupos en los territorios, sino los mecanismos que utilizan para financiar su presencia y las actividades de control social, económico y político que ejercen. Podemos pensar que donde hay disputa de actores, o donde hay bandas criminales, la implementación del acuerdo tendrá un desafío mayor en términos de eficacia del Estado, mientras que en las zonas donde sean hegemónicas las FARC las instituciones pueden establecer relaciones de cooperación en el proceso.

La segunda variable es la constatación del reto que tienen las instituciones de lograr una mayor legitimación a través de los espacios de

participación ciudadana. El grado de organización de la sociedad civil puede indicar que donde hay un movimiento social más sólido hay una mayor necesidad de que el proceso de construcción del Estado local sea participativo para ser legítimo, y tenga en cuenta los proyectos comunitarios de desarrollo territorial que las organizaciones han planteado. En cambio, en las zonas donde no existe un movimiento social fuerte, o ha sido muy golpeado, puede haber una mayor necesidad de generar propuestas de desarrollo desde el centro del país que impulsen la inversión y generen oportunidades de empleo, al tiempo que se brindan garantías y apoyo para el fortalecimiento del tejido social –conformación de gremios, asociaciones, sindicatos, entre otros–. Se puede pensar que allí donde haya movimientos más sólidos y procesos preexistentes de participación comunitaria hay mejores oportunidades de construcción de Estado, a pesar de la trayectoria de desconfianza. En un mismo sentido, se puede pensar que donde no exista tal cohesión social y comunitaria, el reto es distinto en tanto no hay interlocutores de las poblaciones para la construcción de Estado.

Es necesario ampliar esta reflexión sobre las vías alternativas y diferenciadas de construcción de eficacia del Estado en los territorios con presencia de cultivos de coca, desde una perspectiva de desarrollo humano, donde se valore la participación. Esto implica la formación de espacios de concertación y toma de decisiones deliberadas, donde se reconozca la legitimidad de la movilización social y las organizaciones comunitarias como un factor que atraviesa todo el acuerdo de paz y su implementación. De lo contrario, no solo se corre el riesgo de construir un Estado a espaldas de las comunidades, sino de poner a las mismas poblaciones en tensión con la institucionalidad y sus planes de desarrollo.

EL FUTURO DE LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

El acuerdo sobre drogas ilícitas de La Habana

El 5 de mayo de 2014, en el marco de las conversaciones de paz entre el Gobierno y las Farc se logró el acuerdo denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”. En él se reconoce que el conflicto en Colombia tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016). Además, se admite que la persistencia de las plantaciones declaradas ilícitas está ligada a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y la existencia de organizaciones dedicadas al narcotráfico. El acuerdo plantea que las políticas de drogas deberán construirse con un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género, y deben ajustarse en el tiempo con base en la evidencia, las lecciones de buenas prácticas y las recomendaciones de expertos y organizaciones nacionales e internacionales especializadas. Así mismo, la política deberá tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana, y en la presencia y el fortalecimiento de las instituciones. Según el acuerdo, para lograr estos propósitos se debe contar con la flexibilidad que permita incorporar nuevos conocimientos que hagan la política de drogas más efectiva en detectar costos y daños no deseados.

El principal mecanismo que planteó el texto del acuerdo fue el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) de plantaciones de uso ilícito, que a su vez es un componente de la reforma rural integral.¹ También

1 El programa principal del primer punto de negociación sobre desarrollo rural.

se contempla realizar planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda), que estarán articulados con el PNIS. El programa se activa con el acuerdo entre las comunidades y el Estado, donde las poblaciones cocaleras se comprometen a la sustitución y obligación de no resiembra, y las Instituciones a llevar a cabo la construcción de vías, la generación de mercados para los productos de las comunidades y la asistencia técnica para la producción.

En varias partes del texto se señala que para que la solución sea definitiva, el carácter voluntario y concertado de estas iniciativas es un punto clave. El contenido de este tipo de programas todavía no ha sido desarrollado, y falta conocer cuáles son las regulaciones específicas que los reglamentarán. Cabe señalar que el acuerdo plantea que la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de las comunidades indígenas y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito para fines médicos y científicos, y otros usos lícitos que se establezcan.

El segundo componente del acuerdo consiste en la judicialización efectiva de los grupos armados, funcionarios y personas que se lucran del negocio ilícito del narcotráfico –se incluyeron los delitos de testaferrato y lavado de activos, y las medidas de extinción de dominio de bienes producto de la actividad criminal–. Para ello, el Estado se comprometió a investigar la relación que tiene el narcotráfico con el conflicto armado y el papel que han desempeñado los políticos y empresarios locales y regionales. Con este fin se creará un grupo de expertos nacionales e internacionales que elabore un informe en el que realicen recomendaciones para sancionar y prevenir eficazmente las conductas relacionadas con el narcotráfico y el lavado de activos.

Los demás componentes de este acuerdo están encaminados a fomentar un debate sobre la necesidad de reformar la actual política de drogas, flexibilizar la aplicación del uso del derecho penal para los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico –particularmente para pequeños cultivadores y mujeres relacionadas con el tráfico de estupefacientes–, prevenir el consumo de sustancias a través de campañas educativas y mejorar el control de los insumos para la fabricación de sustancias ilícitas. Finalmente, el Gobierno se comprometió a promover el debate sobre la política de drogas alrededor de las experiencias colombianas y las alternativas de política que se han ensayado en otros países, como la regulación de los mercados para usos recreativos de la marihuana en Uruguay y Estados Unidos.

Debido al proceso de renegociación del acuerdo, posterior a la negativa popular del 2 de octubre frente al acuerdo final firmado en Cartagena, se incluyeron algunos cambios en el punto sobre la “Solución al problema de las drogas ilícitas”. Si bien este punto no fue parte de la discusión de la campaña en el plebiscito, con excepción de los temas relacionados con la conexidad del tráfico de estupefacientes al delito político o la entrega de los bienes y dineros recaudados por las FARC en el narcotráfico, en la renegociación se hicieron cambios importantes (Pereira, 2016). El nuevo acuerdo tuvo dos modificaciones sensatas: amplió el compromiso de las FARC para entregar información sobre las conductas relacionadas con el narcotráfico, y reconoció que no todos los habitantes de una zona están relacionados con el narcotráfico, por lo que se extendió el espectro de personas que pueden participar en la implementación del acuerdo. De otro lado, restringió las condiciones de los programas de desarrollo alternativo y, a su vez, no excluyó la posibilidad de aspersión con glifosato al definirla como el último recurso. También se realizaron modificaciones al tratamiento penal diferenciado para productores, ya que lo definieron como una medida transitoria de un año –antes era de dos–, con posibilidad de ser revocado por reincidencia. Por último, el nuevo acuerdo involucra a las iglesias como actores en el tratamiento del consumo de drogas.

En la preparación para la implementación de este PNIS, y en línea con las recomendaciones formuladas por la Misión para la Transformación del Campo (2015), el Gobierno realizó una reestructuración de las instituciones del sector rural. La reforma incluyó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la creación de tres entidades: la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia Nacional de Desarrollo Rural y la Agencia para la Renovación del Territorio. Para el diseño de política sectorial, además, se crearon el Consejo Nacional para el Uso del Suelo y el Consejo Superior de Restitución de Tierras. También se creó la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura, y se ampliaron las fuentes para el Fondo de Microfinanzas y el Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. En materia de política de drogas se creó la Agencia para el Desarrollo Alternativo en Zonas de Cultivos Ilícitos, que tendrá la función de implementar el PNIS.

A la fecha, el Gobierno y las FARC han iniciado un programa piloto de sustitución diez veredas del municipio de Briceño, Antioquia, con el acompañamiento de UNODC. Allí el Gobierno acordó la ejecución de un plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de

construcción conjunta, participativa y concertada del proyecto; mientras las FARC se comprometieron a colaborar en la erradicación voluntaria de los cultivos (Semana, 2016). Según artículos de prensa, entre los campesinos de la región existe expectativa y escepticismo por el alcance del programa, lo cual augura los restos que tendrá la puesta en marcha de estas iniciativas en el resto del país: “los campesinos están esperando que les digan qué es lo que les van a ofrecer, porque el Estado ha incumplido muchas veces y, por ejemplo, con el proyecto de Hidroituango sacaron del río a los pequeños mineros artesanales que, sin otras opciones, tuvieron que sembrar coca”, aseguró José Orlando González, presidente de la Asociación de Víctimas de Megaproyectos (Avendaño, 2016a). “Si no mejoran las vías será un fracaso total la sustitución de cultivos”, advirtió el alcalde de Briceño, José Daniel Agudelo.

Desenfoques, ausencias y retos del acuerdo sobre drogas ilícitas

El objetivo que se planteó el acuerdo entre el Gobierno y las FARC es muy ambicioso: resolver el problema de las drogas ilícitas. Si bien el acuerdo es un paso en la dirección correcta en varios aspectos, resulta insuficiente para lograr este objetivo. Se trata, entonces, de una audacia limitada (Uprimny y Parra, 2014).² La concepción que el acuerdo tiene sobre lo que significa el “problema de las drogas ilícitas” parece reproducir, en algunos puntos, el desenfoque de la fallida estrategia de la prohibición. El acuerdo plantea, por ejemplo, el objetivo de una Colombia libre de cultivos de uso ilícito,³ lo cual recuerda la consigna poco realista de las Naciones Unidas de lograr “un mundo libre de drogas”, que ha sido modificada en el documento aprobado en la UNGASS de 2016 (Comisión de Estupefacientes, 2016). Si bien las drogas en sí mismas, o la existencia de cultivos para producirlas, pueden causar problemas de salud o daños ambientales, el

2 Para contrastar distintas posiciones en relación con el acuerdo de drogas ilícitas de La Habana puede consultarse la relatoría de un debate organizado por Dejusticia y la Fundación Konrad Adenauer en noviembre de 2014 (Dejusticia, Konrad Adenauer Stiftung, 2014).

3 En el borrador del Acuerdo, Gobierno y FARC coinciden en este punto con un matiz. El Gobierno plantea como objetivo: “Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito”; mientras que las FARC plantean: “Lograr que evitando el deterioro del medio ambiente el territorio esté libre de cultivos de uso ilícito” (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016.).

“problema de las drogas” en la actualidad es en buena medida el producto de una política equivocada: la prohibición. Esta política crea un mercado ilegal muy lucrativo, controlado por las mafias del narcotráfico, con lo cual las drogas se convierten no solo en un problema de salud, sino también de seguridad y de erosión del Estado de derecho.

Prolongar la prohibición enfrentará al país a un escenario en el que la economía de la droga seguirá financiando la corrupción, la violencia, la captura institucional y el control territorial por parte de organizaciones ilegales –estos efectos podrán mitigarse diseñando una política más inteligente de lucha contra el narcotráfico, pero no eliminarse del todo– (Comisión Asesora de Política de Drogas, 2016, p. 13). El mercado ilegal de la droga seguirá creando unos poderosos incentivos para que la población no sustituya los cultivos de uso ilícito por otras opciones. Bajo este escenario, el Estado se verá enfrentado a buscar programas exitosos en un contexto totalmente adverso: construir Estado de derecho, desarrollo alternativo y paz en los territorios afectados por la economía de la droga bajo la prohibición es como nadar contra la corriente pudiendo ponerla a favor. En la medida en que no se replantee el tema de las drogas, los cultivos ilícitos seguirán siendo un problema más grave de lo que debería ser.

Ahora, si bien el acuerdo de paz avanza en la dirección correcta al plantearse la puesta en marcha de programas ambiciosos de desarrollo territorial participativo y concertado con las comunidades para sustituir la dependencia de la economía de la droga, lo cierto es que la demanda mundial de cocaína y otras drogas producidas en Colombia no tiene nada que ver con el acuerdo de paz. El mundo, e incluso el mercado nacional, seguirán demandando estas drogas bajo un contexto de prohibición, lo cual reproducirá los incentivos para producirlas en el país. Ni las FARC, ni el Gobierno, por más que cooperen en la implementación de estos programas, podrán cambiar este hecho –a lo sumo podrán trasladar parcialmente el fenómeno hacia otras latitudes–.

De allí que el país deba jugar un papel activo en promover en el debate internacional, o incluso adoptar bajo una experimentación controlada, la opción de la regulación de la cadena de producción y el mercado de distribución de la marihuana, la cocaína y sustancias derivadas de la amapola, como una forma más eficaz de debilitar al crimen organizado vinculado con el narcotráfico, en la medida en que se combine con una política criminal más inteligente, enfocada en el desmonte de esas estructuras y en cortar sus vínculos con la política y la economía legal. En últimas, el

Estado deberá abandonar los esfuerzos penales contra la población productora de hoja de coca hacia una política integral de desarrollo territorial que le permita desvincularse de las economías ilícitas. Solo así será posible contar con una política de drogas que sea coherente con los esfuerzos de paz, y no un obstáculo permanente para construirla.

Entretanto, lo que sí puede lograr una ambiciosa estrategia institucional, política y de desarrollo territorial en los municipios productores es transformar los factores que conducen a que las poblaciones de la periferia del país terminen vinculadas a la economía ilícita de la droga. Este debería ser el objetivo fundamental del acuerdo de paz en el tema de drogas, y no la reducción de la oferta –medida a través de indicadores como la disminución de cultivos o las toneladas incautadas–. Esto no quiere decir que este último objetivo no sea importante, pero más que ser la prioridad fundamental, a la cual se subordinen las otras, debería ser el resultado de superar los factores de vulnerabilidad socioeconómica e institucional en los territorios – lo cual implica descartar las estrategias de reducción de la oferta que puedan causar más daños y entorpecer este objetivo, o aquellas que no estén basadas en evidencia sobre su eficacia, como el caso de la erradicación forzosa (aérea o manual)–.⁴

Las principales preocupaciones para el posacuerdo en las zonas cocaleras consisten en las lecciones no aprendidas de las estrategias de

4 El estudio de Reuter, Pollack y Pardo (2016) muestra que no solo el encarcelamiento, sino otras medidas como la erradicación forzada, la interdicción y otras medidas tradicionales *de law enforcement*, tanto frente al tráfico a gran escala como al microtráfico, han sido poco efectivas para reducir la disponibilidad de drogas ilícitas, aumentar los precios y, por esta vía, reducir el consumo. Por el contrario, muchas de estas medidas han generado consecuencias secundarias contraproducentes, tales como el aumento de otros crímenes –por el efecto de concentrar esfuerzos en la persecución de conductas relacionadas con drogas–; un incremento en la violencia por el intento de organizaciones criminales de llenar el vacío de aquellas que son derrotadas; desconfianza en las instituciones por los sesgos raciales o contra poblaciones como los campesinos; daños a la salud porque los usuarios deben acudir al mercado ilegal, entre otras. En vez de concentrarse en la reducción de la oferta y los precios, los autores proponen avanzar hacia políticas de prevención, tanto de la criminalidad asociada a drogas como del consumo, así como a un enfoque de reducción de distintos tipos de daño –reducción del abuso; del daño por unidad de consumo; de los daños que usuarios pueden ocasionar a terceros; y reducción del daño que pueden causar ciertas formas de producción, tráfico y distribución, más que de la reducción de estas actividades en sí mismas–.

erradicación, los planes de sustitución y el desarrollo alternativo. A pesar de que la sociedad civil y el movimiento cocalero se han movilizad o en torno a las consecuencias de la actual política de drogas –especialmente de la erradicación forzada sobre la soberanía alimentaria de las poblaciones, su derecho a la salud y la confianza depositada en las instituciones del Estado–,⁵ las aspersiones con glifosato no solo se han concentrado en las mismas zonas desde hace veinte años, sino que generaron desplazamientos de los cultivos y cultivadores a otras zonas, extendiendo el espectro de la economía ilegal de la droga por una vasta zona del territorio nacional (Vargas, 2014).

Todo lo anterior fue discutido en julio de 2015, cuando en el municipio de Mocoa, Putumayo, se reunieron más de 700 delegados de 17 departamentos del país donde existen cultivos de amapola, coca y marihuana con el objetivo de conformar la Constituyente Nacional de Campesinos Cultivadores de esas plantas, y emitir un Mandato Nacional que contenía cuatro ejes principales: la sustitución del ingreso derivado del uso de los cultivos declarados ilícitos y la legalización de sus usos tradicionales y alternativos; la regulación del consumo de plantas y drogas declaradas ilícitas; medidas para superar el narcotráfico y medidas de reparación para las víctimas de la política de drogas (Constituyente Nacional de Campesinos cultivadores de coca, amapola y marihuana, 2015). El punto que resaltamos tiene que ver con el hecho de declarar que la sustitución aceptable es aquella que permite a la familia campesina dejar de depender del ingreso

5 Además, existe un vacío de información sobre los impactos sociales, políticos y medioambientales que han generado las fumigaciones con glifosato. Luego de la suspensión del Pecig en 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre (Pecat), a través de la Resolución 009 del 29 de junio de 2016. Allí se aprobó un Plan Piloto en zonas focalizadas por la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (Diran) en 10 municipios del departamento del Chocó (Novita, San José del Palmar, Medio Baudó, Bajo Baudó, Alto Baudó, Istmina, Sipi, Río Iró, Medio San Juan y Condoto) y Tumaco en Nariño. Dicha resolución también autoriza la fumigación terrestre en todo el país, bajo la condición de que se obtenga previamente una modificación al Plan de Manejo Ambiental en las zonas que sean focalizadas por la Diran. De acuerdo con informaciones de prensa, el 13 de diciembre de 2016 el CNE, luego de analizar los informes generados en el Plan Piloto, dispuso la implementación del Pecat en todo el territorio nacional. A su vez, la Policía Antinarcóticos dijo que la fumigación terrestre iba a comenzar en seis meses en las zonas más afectadas por los cultivos como Nariño, el Catatumbo y Guaviare.

producido por los cultivos ilícitos, y no la sustitución de los cultivos en sí mismos. Para este movimiento, como primera medida, pueden existir usos alternativos a la producción de estupefacientes de dichas plantas, y segundo, el problema de la producción para el narcotráfico se origina en fallas estructurales que requieren medidas graduales, voluntarias y concertadas entre las comunidades.

Este reclamo realizado es consecuencia de la criminalización que recayó sobre los pequeños cultivadores, y que en muchos casos solo pudieron evitar ser perseguidos a través del sometimiento velado a la justicia por la inclusión forzosa en programas de erradicación “voluntaria” de cultivos (Vargas, 2014). La gran pregunta del momento es si el Estado va a cumplir con la Reforma Rural Integral en sus territorios, así como tampoco está claro cuál es la consecuencia en caso de que el Estado incumpla. Para algunas personas entrevistadas, “el Gobierno no se caracteriza por cumplir lo que firma, pero las consecuencias de la resiembra las vamos a sufrir nosotros”.

Tomarse en serio el enfoque de desarrollo humano en la política de drogas implica reconocer que su éxito debe empezar a ser medido por la forma como efectivamente contribuye a superar la vinculación de las familias a la economía de la droga como una opción de supervivencia –por ejemplo, a través de indicadores sobre el éxito de programas de desarrollo alternativo en generación de ingresos para familias campesinas–,⁶ o por el

6 Evaluar el éxito o fracaso de las políticas a través de indicadores como el número de capturas o las incautaciones ha sido un enfoque equivocado. Estos indicadores dicen muy poco sobre el impacto que las políticas de drogas están teniendo en la vida y en los derechos de la gente. Además, como lo ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “medir el éxito por detenciones y decomisos crea incentivos perversos para hacer cumplir la ley, y puede alentar a la policía [y otras agencias de seguridad] a cometer actos de violencia u otros abusos para lograr estos objetivos” (PNUD, 2015, p. 14). Desde esta perspectiva, siguiendo lo señalado por la Comisión Global de Política de Drogas, “[estos] indicadores de procesos pueden dar la impresión de éxito, cuando la realidad para la gente común y corriente es generalmente lo opuesto” (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 38). Los indicadores elegidos deben evitar dar lugar a la validación de políticas de drogas que puedan impactar negativamente y entrar en conflicto con objetivos de desarrollo tales como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, el acceso a bienes sociales básicos, el acceso a la tierra y el fortalecimiento institucional en los territorios más afectados. De hecho, el Informe Mundial sobre Drogas de UNODC de 2016 ha empezado a evaluar las políticas de drogas por su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Nacio-

debilitamiento de la influencia del narcotráfico sobre las instituciones y la economía legal –a través de indicadores que den cuenta del éxito de las políticas de extinción de domino o de persecución al lavado de activos–.

Por plantearse objetivos de reducción de la oferta y la demanda, o de disminución del tráfico interno e internacional, las políticas de drogas no pueden entorpecer objetivos más ambiciosos de desarrollo, paz y construcción de Estado en la periferia del país. Más aún, las políticas de drogas deben guardar una estricta coherencia con estos objetivos y evaluarse en función de su impacto sobre ellos. Los instrumentos concretos de la política de drogas –dentro de los cuales la sustitución es solo uno de ellos– no deberían apuntar a resolver solo la existencia de conductas por fuera de la ley,⁷ sino a corregir otras fuentes de injusticias –distributivas, ambientales, de reconocimiento–, a empoderar actores excluidos (las poblaciones dedicadas al cultivo), a afianzar un Estado local fuerte y autónomo, y a resolver los conflictos de uso del suelo y los problemas de ordenamiento territorial. Teniendo en cuenta este nuevo marco para la formulación de las políticas, la implementación del acuerdo en materia de drogas ilícitas en los municipios productores debe tener en cuenta los siguientes retos:

1. El punto 1 del acuerdo de paz y el informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015) contienen una ambiciosa hoja de ruta para transformar las desventajas estructurales que enfrentan los municipios más rurales del país. Sin embargo, esas desventajas son todavía mayores para el caso de los municipios con mayor densidad de cultivos de coca, por lo que es necesario una estrategia sin precedentes para movilizar cuantiosos recursos

nes Unidas (UNODC, 2016), práctica que debería replicarse en el país.

- 7 La concepción de un problema social como un asunto que se corrige a través de herramientas represivas presupone que los individuos o las comunidades han optado por una conducta reprochable en ejercicio de un uso desviado de su libertad, es decir, pudiendo actuar de otro modo. Sin embargo, como ha señalado Amartya Sen, “existe una profunda complementariedad entre la agencia individual y las circunstancias sociales. Es importante reconocer simultáneamente la centralidad de la agencia individual y la fuerza de las circunstancias sociales en el alcance de la libertad individual” (2000, p. 12). Muchos “problemas sociales” o “conductas individuales”, que hoy se pretenden resolver por medio de herramientas represivas, como el uso del derecho penal o la cárcel, deben empezar a ser vistos como fenómenos a los que hay que responder bajo un enfoque más amplio de desarrollo humano. El tema de las drogas y la presencia de cultivos ilícitos es, sin duda, uno de ellos (PNUD, 2015).

públicos y privados, y transferir insumos y conocimiento de otros sectores de la sociedad. De manera que en el mediano plazo se supere la exclusión social y productiva en la que vive la población de estos municipios.

2. La superación de estas desventajas estructurales tomará tiempo, por lo que es necesario diseñar estrategias de transición en el corto plazo a fin de garantizar ingresos suficientes para los productores de cultivos ilícitos, y para mitigar el impacto sobre la dinámica municipal de la dependencia de la economía de la droga, que complementen y acompañen la estrategia progresiva de sustitución (bien sea de los cultivos o de sus usos). Es necesario mitigar la afectación del flujo de caja de los hogares vinculados a la producción de coca o pasta base para evitar la reincidencia.
3. Las políticas que se implementan deben tener en cuenta la heterogeneidad de la población de estas zonas y aplicar enfoques diferenciales: por ejemplo, al tiempo que se implementan proyectos para los campesinos cocaleros con vocación campesina y arraigo en el territorio, hay que brindar oportunidades de empleo asalariado o educación para colonos itinerantes que hasta ahora han estado en búsqueda de oportunidades económicas que dan los cultivos de coca, con el fin de evitar que se continúe expandiendo la frontera agrícola. Estas políticas deben guardar coherencia con otros objetivos como el ordenamiento ambiental y productivo del territorio: la sustitución no puede exacerbar los conflictos de uso del suelo o los problemas ambientales.
4. Los municipios de zonas productoras se caracterizan por problemas críticos de capacidad institucional. Teniendo en cuenta que serán claves en la implementación del acuerdo de paz, es necesario apuntar a su fortalecimiento fiscal, administrativo y en capacidades como la planeación, la ejecución, la recolección y el mantenimiento de información, el monitoreo y evaluación de sus políticas, entre otras. A nivel sectorial, el fortalecimiento de las instituciones agropecuarias, ambientales y de justicia es prioritario –mejorando su capacidad de extender su cobertura efectiva a los territorios rurales más apartados–. Esta es una tarea fundamental si se tiene en cuenta que probablemente las administraciones locales recibirán recursos nuevos bien sea de cooperación internacional o por transferencias de la nación, sobre los cuales es

preciso diseñar estrategias de rendición de cuentas con participación de las comunidades. Un régimen transitorio de supervisión de su desempeño por organismos de control del orden nacional puede ser necesario en la primera fase del posacuerdo.

5. En los territorios donde las FARC ejercen control territorial y tienen la capacidad de imponer sus propios sistemas de regulación a la población, su cooperación con el desmonte de los cultivos puede significar una reducción de la demanda –por la vía de la salida de los comisionistas de las FARC que compraban la hoja o la pasta base a los campesinos, o de aquellos a los que la guerrilla les cobraba el derecho a comprar–. No obstante, el que esta posible contracción de la demanda reduzca a su vez la rentabilidad de los cultivos depende de que se implemente una estrategia para evitar la entrada de nuevos compradores al mercado.⁸ Pero con la entrega de armas el poder regulatorio del mercado que tenían las FARC se reduce drásticamente, por lo cual es necesario plantear el traslado de la regulación sobre las decisiones de producción a instancias comunitarias –como las juntas de acción comunal (JAC)–. Estas medidas deben ser complementadas con políticas que reduzcan todavía más la rentabilidad de los usos ilícitos de estos cultivos y aumenten la de las alternativas productivas que se promoverán.
6. En las zonas de disputa o con hegemonía de las Bacrim, es necesario redoblar esfuerzos de inteligencia y de persecución penal que apunten al desmonte de sus estructuras, sus vínculos con la política y la economía legal, y a la persecución de sus capitales ilícitos. Las FARC podrían cooperar en estas tareas pues conocen las redes a través de las cuales se ha reproducido el negocio, y tienen un aparato de inteligencia con el cual han podido estar al tanto de sus dinámicas. Es tarea urgente una política de choque de seguridad e inteligencia, con la cooperación de Gobierno y guerrilla,

8 “De acuerdo con entrevistas directas a cultivadores en Putumayo, Caquetá y Catatumbo, los grupos armados ilegales que ejercen el control del mercado de coca en estos territorios han dado libertad a los cultivadores para vender su producción a otros actores en la zona; esta situación podría dar lugar a un dinamismo en los mercados locales donde el precio se configura como un incentivo que estimularía el acopio de la producción en un comprador determinado” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2016, p. 55).

para evitar el reacomodo y la toma de control en los espacios que queden vacíos.

7. Es necesario construir confianza con las comunidades para promover su vinculación al PNIS. Para ello deben brindarse garantías jurídicas de que no habrá persecución penal o represalias en su contra. A nivel nacional deben promoverse alternativas al encarcelamiento para delitos menores de drogas, que pueden vincularse a programas comunitarios de construcción de paz y reparación en el marco del posacuerdo.
8. Es crucial emprender iniciativas para blindar la dinámica electoral de la influencia del narcotráfico y fortalecer la autonomía de la política. En estas iniciativas deben cooperar las organizaciones que puedan informar de vínculos entre políticos o funcionarios públicos con grupos ilegales o los ciudadanos que ejercen veeduría –cuyos esquemas de protección deben ser reforzados–, así como también los partidos políticos y los organismos de control –estableciendo las sanciones correspondientes, los primeros incluso de forma preventiva con la exclusión de listas a candidatos con presuntos vínculos con el narcotráfico, entre otras medidas–. Un régimen electoral especial en algunas zonas críticas –que incluya la financiación pública de campañas y mecanismos de vigilancia reforzados– puede ser necesario.
9. Para reducir la influencia de redes clientelistas por parte de políticos locales que capturan el presupuesto municipal y lo ponen al servicio de garantizar su hegemonía política o de sus intereses privados, es necesario reducir al máximo la discrecionalidad en la asignación de bienes y servicios públicos que las comunidades valoran. De esta manera, en la gestión pública se debe promover una cultura de los derechos y no de los favores.
10. El posacuerdo se ha concebido como una reactivación de la democracia con garantías. Ese impulso al ejercicio de la ciudadanía puede generar unos círculos virtuosos en los que se robustece la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública, y, a su vez, la ciudadanía sale fortalecida por efecto de una mejor gestión pública en función de la competencia electoral. La principal garantía que las instituciones deben asegurar es la posibilidad de hacer política y ejercer las libertades ciudadanas cívicas sin represalias. Por ello, además de reforzar los esquemas de protección

a líderes e implementar una política de seguridad que proteja la vida, la prioridad es construir un sistema integrado de justicia territorial que sancione eficazmente, en primera medida, los delitos contra la vida. Esto puede lograrse con un fortalecimiento de la gestión pública en algunos campos, y un buen balance entre justicia formal y justicia comunitaria, así como con alternativas a la respuesta penal para los delitos menores de drogas.

Recomendaciones de política

Para abordar varios de los retos aquí mencionados ponemos a consideración las siguientes propuestas para el debate:

- Diseñar, desde la fase de alistamiento para el posacuerdo, un sistema nacional de fortalecimiento de capacidades institucionales y apoyo a la gestión de los municipios con los peores indicadores de desempeño institucional, con participación de los distintos ministerios y agencias del Estado. En el marco de este sistema se podrían explorar alianzas con universidades, gremios, empresas, medios de comunicación, organizaciones sociales, para canalizar esfuerzos al fortalecimiento institucional, la transferencia tecnológica, el acompañamiento técnico y la construcción de paz en dichos municipios.
- Promover un paquete de reformas constitucionales y legales, que pueden realizarse aprovechando el procedimiento legislativo especial, para que en el marco del Sistema General de Participaciones y del Sistema Nacional de Regalías se fortalezcan las transferencias a municipios con baja densidad poblacional, mayor grado de afectación por el conflicto y necesidades sociales insatisfechas (que en buena parte coinciden con los municipios con presencia de cultivos ilícitos). Esto por un periodo transitorio y previa suscripción de un pacto de fortalecimiento progresivo de las finanzas municipales con recursos propios –en particular a través del robustecimiento de la autoridad tributaria municipal, el aumento del recaudo y la creación de un catastro multipropósito cofinanciado con la nación–.
- Con el fin de asegurar una distribución de recursos que promueva la equidad, podrían definirse unos pisos de asignación de los presupuestos municipales y departamentales que se destinen a la inversión en el sector rural y, dentro de ella, a financiar ciertos derechos con un mayor potencial redistributivo –como la educa-

ción en primera infancia—. Estos pisos mínimos, que puedan irse desmontando progresivamente condicionados a la superación del déficit en infraestructura en los territorios más apartados del país, también podrían establecerse en el presupuesto de inversión de los programas de infraestructura vial del orden nacional y departamental para priorizar la construcción de vías terciarias, de riego y drenaje, de ciencia y tecnología, entre otros.

- En el marco del PNIS, contemplar un régimen de transición para la sustitución en el que se pongan en marcha estrategias como: la promoción de los usos industriales y medicinales de la coca, la amapola y la marihuana (para lo cual es necesario incluir a los pequeños productores en el reciente mercado de marihuana para uso medicinal); la compra directa por parte del Estado de la hoja de coca para utilizarla con fines industriales o medicinales —algunos productos podrían dirigirse a los programas nutricionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) u otros— (Garzón y Wilches, 2016; Arenas, 2016b).
- Los Pisda y otros acuerdos de sustitución con las comunidades que se realicen en el marco del PNIS, o en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deben partir de la una adecuada provisión de información técnica por parte de las instituciones del sector agropecuario, ambiental, de planeación y de hacienda. Esta información debe estar orientada a que exista una coherencia entre la sustitución, los objetivos de la política agropecuaria, ambiental y de ordenamiento territorial. Además, debe existir una coordinación entre sustitución y las estrategias de comercialización y reinversión de excedentes. En zonas de vocación agrícola o conservación, la sustitución no puede terminar en una expansión de la ganadería extensiva o de proyectos mineros. Teniendo en cuenta la superación de las condiciones de desventaja estructurales que enfrentan los municipios productores de coca, producto de décadas de exclusión y abandono, los programas de sustitución podrían, en un primer momento, orientarse al fortalecimiento de la economía local, más que a generar economías de exportación. Debe explorarse una sustitución con industrialización, para que las unidades productivas campesinas añadan más valor a la producción y generen más excedentes, respetando sus propias lógicas y dinámicas.

- Tramitar las reformas legales necesarias para garantizar el tratamiento penal diferenciado en los términos del acuerdo para la implementación del PNIS –tanto cultivadores, procesadores como personas que transportaban drogas– sujeta a la suscripción y el cumplimiento de los requisitos establecidos dentro del programa. Esta extinción no debería requerir un trámite judicial, a diferencia de la aplicación de alternativas como el principio de oportunidad.
- Establecer regímenes especiales electorales e institucionales transitorios en las zonas de disputa entre actores armados y fuerte presencia del narcotráfico, en los que se contemple la financiación pública de campañas, el control nacional del recaudo y la destinación de ciertas rentas, y la vigilancia de organismos de control del orden nacional a la gestión pública.
- En el marco de la política de priorización de la Fiscalía se deben realizar los ajustes necesarios para fortalecer y concentrar la persecución penal en delitos como el lavado de activos o el tráfico internacional de drogas. “La prioridad debe estar en aquellos eslabones que más violencia y daños colaterales generan con el fin de desincentivar el uso de la violencia como estrategia para operar en mercados ilegales, y de esta manera, contener el poder desestabilizador del narcotráfico en la sociedad. Si bien un control más inteligente de los mercados ilícitos de drogas no va a eliminar el problema, sí puede reducir sus costos colaterales más importantes, como la violencia y la corrupción” (Comisión Asesora de Política de Drogas, 2016, p. 13).
- Continuar avanzado en una apertura en el debate internacional en materia de política de drogas, con el fin de que se reconozca la viabilidad de alternativas a la prohibición –tales como la regulación de toda la cadena de ciertas drogas– y realizar experimentos controlados de estos nuevos enfoques en el país. La búsqueda de una política de drogas que sea coherente con los esfuerzos de paz debe continuar. Retroceder con medidas como la reactivación de programas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos en comunidades campesinas, indígenas o afrocolombianas, o la persecución penal a eslabones débiles, no solo sería una falta de coherencia con el giro promovido por el Estado colombiano, sino un enorme obstáculo a los esfuerzos de paz.

Referencias

- Academia Putumayense de Historia (2012). *Revista Putumayo. Puerto Asís 100 años de historia*. Cali.
- Agencia Nacional de Minería (2012). *Resolución 0045 del 20 de Junio*. Bogotá D.C.: Agencia Nacional de Minería.
- Arenas, P. (1 de agosto de 2016). Diálogo social y desconfianzas. *El Espectador*. Recuperado de: <http://colombia2020.elespectador.com/opinion/dialogo-social-y-desconfianzas-pedro-arenas>
- Arenas, P. (6 de marzo de 2016b). Comprar la coca. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/comprar-coca-articulo-620605>
- Avendaño, M. L. (11 de julio de 2016a). La apuesta contra la coca en el municipio de Briceño, Antioquia. *El Espectador*. Recuperado de: <http://colombia2020.elespectador.com/territorio/la-apuesta-contra-la-coca-en-el-municipio-de-briceno-antioquia>
- Avendaño, M. L. (17 de julio de 2016b). La desconfianza frente a la sustitución de cultivos ilícitos. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/desconfianza-frente-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-articulo-643919>
- Ávila, F. (2008). Contexto de violencia y conflicto armado. En C. López, *Monografía político electoral del Departamento de Antioquia, 1997 a 2007* (pp. 2-73). Bogotá D.C.: MOE - Universidad de Los Andes - Corporación Nuevo Arcoiris - ASDI - Unicef.
- Balakrishan, R., Heintz, J. y Elson, D. (2016). *Rethinking Economic Policy for Social Justice*. New York: Routledge.
- Baley, J. y Garzón, J. (2016). Displacement Effects of Supply-Reduction Policies in Latin America: A Tipping Point in Cocaine Trafficking, 2006-2008. *The Handbook of Drugs and Society* (pp. 482-504). Hoboken: H. H. Brownstein.
- Berlin, I. (1969). *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolívar, A. (29 de diciembre de 2015). Regalo de año nuevo para latifundistas e inversionistas. *Semana.com*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/zidres-regalo-de-ano-nuevo-para-latifundistas-inversionistas-opinion-dejusticia/455313-3>
- Botero, A. (16 de febrero de 2016). La restitución de tierras va en caída libre. *¡Pacifista!* Recuperado de: <http://pacifista.co/la-restitucion-de-tierras-va-en-caida-libre/>
- Caicedo, E. (2008). Estructuras de poder político y electoral. En C. López, *Monografía político electoral del Departamento de Antioquia, 1997 a 2007*

- (pp. 74-141). Bogotá D.C.: MOE - Universidad de Los Andes - Corporación Nuevo Arcoiris - ASDI - Unicef.
- Calle, M. (2016). Coca: un negocio familiar que marca a la mujer. *Verdadaierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadaierta.com/especiales-v/2016/mujeres-guerra/putumayo-mujeres-coca.html>
- Cámara de Representantes (2015). Proyecto de Ley 223. *Gaceta Oficial* 204. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Carrillo, L. (2013). Consecuencia sociales del cultivo de coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: análisis de la relación entre la economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria. *Revista Ágora*, 14(1), 203-221.
- CNMH (2011). *La Masacre de El Tigre. Un silencio que encontró su voz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- CNMH (2012). *El Placer: mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*. Bogotá D.C.: Centro de Memoria Histórica.
- CNMH (2014). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las Farc 1949-2013*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CNMH (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comisión Andina de Juristas - Seccional colombiana (1993). *Informes Regionales de Derechos Humanos: Putumayo*. Bogotá D.C.: Comisión Andina de Juristas - Seccional colombiana.
- Comisión Asesora de Política de Drogas (2016). *Lineamientos para un nuevo enfoque de política de drogas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf
- Comisión de Estupefacientes (2016). *Proyecto de resolución revisado presentado por el Presidente para el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. Viena: United Nations. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>
- Comisión Global de Política de Drogas (2014). *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf
- Conpes (2013). *Documento Conpes 3762: Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional estratégicos - PINES*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

- Constituyente Nacional de Campesinos cultivadores de Coca, amapola y marihuana (6 de julio de 2015). Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana: hacia una política alternativa, integral y soberana. *Agencia de Prensa Rural*. Recuperado de: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17223>
- Cubides, F., Jaramillo, J. y Mora, L. (1986). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá D.C.: Alianza Editorial colombiana.
- Dejusticia (2015). *Intervención en demanda de inconstitucionalidad contra artículos del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C.: Dejusticia. Recuperado de: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2704>
- Dejusticia, Konrad Adenauer Stiftung (2014). *Café y debate: la eficacia de la política de drogas y sus perspectivas a futuro en clave de paz*. Bogotá: Dejusticia y KAS. Recuperado de: http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/fi_name_recurso.678.pdf
- DNP (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, paz equidad, educación*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico*. Bogotá D.C.: Editorial Debate.
- Duncan, G. y Velasco, J. (20 de enero de 2014). Los “Urabeños” y el narcotráfico en Colombia: historia que se repite. *Razón pública.com*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7288-los-%E2%80%9Curabe%C3%B1os%E2%80%9D-y-el-narcotr%C3%A1fico-en-colombia-historia-que-se-repite.html>
- El Espectador (22 de noviembre de 2010). Capturan en Soacha a alias “Caballo”, líder de Los Rastrojos. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/capturan-soacha-alias-caballo-lider-de-los-rastrojos-articulo-236156>
- El Espectador (14 de octubre de 2015). Capturan a candidato a la gobernación de Putumayo. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-candidato-gobernacion-de-putumayo-articulo-592687>
- El Espectador (17 de mayo de 2015). La enredada historia del glifosato. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/enredada-historia-del-glifosato-articulo-561075>
- El Tiempo (18 de febrero de 1998). FARC secuestran comitiva política. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-794269>

- Evans, P. y Heller, P. (2015). Human development, state transformation, and the politics of the developmental state. En S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. Levy, F. Nullmeir. *The Oxford Handbook of transformations of the State* (pp. 691-713). Oxford: Oxford University Press.
- Farc-Ep (1982). *Planteamiento Estratégico - VII Conferencia de las Farc*. La Uribe.
- Farc-Ep (1987). *Informe central al Pleno del Estado Mayor de las Farc-Ep*.
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up: counterinsurgency and the war on drugs*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Fundación Ideas para la Paz (2014). *Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y su impacto humanitario*. Bogotá D.C.: FIP - USAID - Organización Internacional para las Migraciones.
- Fundación Paz y Reconciliación (2015). Candidaturas a alcaldías con vínculos con personajes cuestionados. *Fundación Paz y Reconciliación*. Recuperado de: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/07/Candidatos-alcald%C3%ADas-de-Antioquia-20151.pdf>
- Garay, L. (2013). Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero. En L. Garay, *Mi minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 9-22). Bogotá D.C.: Contraloría General de la República.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- García Villegas, M., Espinosa, J. R. y Jiménez Angel, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: Antropos.
- García Villegas, M., García, M., Rodríguez, J., Revelo, J. y Espinosa, R. (2011). *Los Estados del país: instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- García, I. (1993). *El Bajo Cauca Antioqueño: cómo ver las regiones*. Bogotá D.C.: Cinep - INER.
- García, M. (2011). Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional. En A. Gaviria y D. Mejía, *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 357-386). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- García-Villegas, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. y Duarte, N. (2017). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Garzón, J. C. y Wilches, J. (2016). ¿Y si el gobierno compra la coca? *LaSillaVacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/y-si-el-gobierno-compra-la-coca-53198>

- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado a partir de <http://www.altocomisionado-paralapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- González Arias, J. (1998). *Amazonía colombiana. Espacio y sociedad*. Bogotá: Cinep.
- González, C. (2013). *Las zonas de reserva campesina ya existen*. Bogotá D.C.: CNMH.
- González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional* (pp. 125-158). Bogotá: Universidad de los Andes.
- González, F. (2011). La paradoja de orden estatal e ilegalidad. En M. Torres, *Estado y coca en la frontera colombiana: el caso de Putumayo* (pp. 13-23). Bogotá D.C.: Ediciones Antropos.
- González, I. (2014). El Plan de Desarrollo 2014-2018: una lectura crítica. *Razón-Pública.com*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8110-el-plan-de-desarrollo-2014-2018-una-lectura-cr%C3%ADtica.html>
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The making of a global drug*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Grupo de investigación región Bajo Cauca (2003). *Bajo Cauca Desarrollo regional: una tarea común universidad-región*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En F. K. Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Bogotá D.C.: Konrad Adenauer Stiftung.
- Haase, H. (en prensa). *Report of the International Law and Drug Policy Reform Expert Seminar*. Washington D.C: TNI/Swansea University Global Drug Policy Observatory/International Centre on Human Rights and Drug Policy/Wola.
- InSight Crime (2015). Los Urabeños. *Insightcrime.org*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/urabenos-perfil>
- International Crisis Group (2005). War and Drugs in Colombia. *Latin America Report* (11), 1-38.
- Jansson, O. (2006). Tríadas putumayenses: relaciones patrón-cliente en la economía de la cocaína. *Revista Colombiana de Antropología*, 223-247.
- Jaramillo, J., Mora, L. y Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.

- Kalmanovitz, S. y López, E. (2003). *La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Legrand, C. (1998). *Colonización y protesta campesina en Colombia. 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- López, C. (2007). Reconstrucción de las sociedades rurales en zonas de conflicto armado: el caso de la cuenca del río Caguán. *Revista Colombiana de Sociología* (28), 135-159.
- López, C. (2010). “La refundación de la patria”, de la teoría a la evidencia. En C. López, *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (pp. 29-78). Bogotá D.C.: Corporación Nuevo Arcoiris.
- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por “llevar el Estado a las regiones”, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? *Revista Arcanos* (18), 22-47.
- Lopez, C. (2016). *¡Adios a las Farc! ¿Y ahora qué?* Bogotá: Random House - Debate.
- LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy (2016). *After the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, February 2016*. Bogotá: London School of Economics and Political Science.
- Marsh, R. (1983). *Development Strategies in Rural Colombia. The Case of Caquetá*. Los Ángeles: University California Press.
- Martínez, S. (2015). Funcionarios y colonos: la formación del Estado en el suroriente colombiano. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 79-98.
- McDermott, J. (2015). Is Colombia again the world's top cocaine producer? *Insight Crime*. Recuperado de: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/colombia-again-world-top-cocaine-producer>
- Medina, C. (2006). *Farc-Ep: notas de una historia política 1958-2006*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Historia.
- Medina, C. (2010). *Farc-Ep y ELN: una historia comparada (1958-2006)*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Departamento de historia.
- Mejía, D. (2013). *Las consecuencias de la aspersión de cultivos ilícitos*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/consecuencias-de-aspersion-de-cultivos-ilicitos-articulo-462738>
- Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Co-fanía (2015). *Putumayo: sembrando vida construyendo identidad. Historia de la Mesa Regional*. Bogotá: Planeta Paz.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Molano, A. (2016). *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH. y DIH (2006). *Panorama actual del Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá D.C.: Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH. y DIH - Vicepresidencia de la República.
- Ordóñez, F. (2012). *Zonas de reserva campesina: elementos introductorios y de debate*. Bogotá D.C.: ILSA - Incofer - Sinpeagricun.
- Palou, C., Arias, G., Barajas, C. y Liévano, P. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación (Serie de Informe 14)*. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.
- Páramo, A. (2014). Pacelli: ¿el camino del posconflicto? *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/pacelli-el-camino-del-posconflicto-articulo-515096>
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2008). Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión. *Análisis Político* (63), 22-29.
- Pereira, I. (2016). El nuevo acuerdo con las FARC y los cambios que propone para la política de drogas. *Pacifista.com*. Obtenido de <http://pacifista.co/el-nuevo-acuerdo-con-las-farc-y-los-cambios-que-propone-para-la-politica-de-drogas/>
- PNUD (2012). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD.
- PNUD (2015). *Perspectives on the development dimensions of drug control policy*. United Nations. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf
- Posada, M., Insuasty, A., Vega, G. y Balbín, J. (2009). *Víctimas, violencia y despojo: informe de la investigación acerca de víctimas del conflicto armado*. Medellín: CNRR - Acción Social - IPC.
- Rabasa, A. y Chalk, P. (2001). *Colombian labyrinth: The synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability*. Santa Mónica (California): Project Air Force - RAND.
- Ramírez, G., Barón, M., Jaramillo, M. N. y Duncan, G. (2010). *Economía criminal en Antioquia y Valle del Aburrá: una aproximación*. Medellín: EAFIT y Fundación Proantioquia.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad ciudadana en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia - Colciencias.

- República, P. d. (1996). Decreto 0472 de 1996 por medio del cual se crea el Programa Presidencial Plante. *Diario Oficial* 42.746.
- Restrepo, J. (2015). *Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá D.C. : Fundación Ideas para la Paz.
- Reuter, P., Pollack, H. y Pardo, B. (2016). Tougher Enforcement Cannot Reliably Raise Drug Prices, What Are Appropriate Goals and Metrics? En LSE Ideas, *After the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (pp. 51-58). London: London School of Economics and Political Science. Recuperado de: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf>
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Normal/Fescol.
- Rivera, G. (1998). Aporte a la historia de la coca en Colombia. *Revista de la Facultad de Educación de Albacete* (13), 147-156.
- Rocha, R. (2000). *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y Autodefensas: 1982 a 2003*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta - IEPRI.
- Ronderos, M. T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Ronderos, M. T. (2014). *Guerras Recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Rozo, S. (2014). On the Unintended Consequences of Anti-drug Eradication Programs in Producing Countries. *California Center for Population Research*.
- Sánchez, G. (1988). Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional. *Análisis político* (4), 21-44.
- Schultze-Kraft, M. (2015). Crimillegal orders: Revisiting Organized Crime's Political Power (versión borrador). *Revista del Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas CIES*. 2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf
- Semana (19 de Julio de 2016). Briceño pone la primera piedra para la sustitución de cultivos. *Semana.com*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-bricen-antioquia/481431>
- Semana (29 de enero de 2016). Diez puntos para entender la ley Zidres que sancionó Santos. *Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com>

com/nacion/articulo/abece-de-la-ley-zidres-que-sanciono-san-
tos/458494

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sierra, A. (2011). *El proceso paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca Antioqueño, 1997-2010*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Estudios Políticos.
- Téllez, E. (23 de junio de 1991). Geografía de la Guerra. *El Tiempo*.
- Thoumi, F. (junio de 1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de economía de la Unversidad del Rosario*, II, 11-33.
- Tokatlián, J. (2001). El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, 203-219.
- Torres, E. (2000). Costos de la producción de coca a nivel campesino en la región del Caguán, un análisis comparativo. *Cuadrenos de Desarrollo Rural* (45), 7-34.
- Torres, M. (2011). *Estado y coca en la frontera: el caso de Putumayo*. Bogotá D.C.: Ediciones Antropos Ltda.
- UNODC (2003). *Bolivia: monitoreo de cultivos ilícitos*. La Paz: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC (2008). *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC (2016). *World Drug Report 2016*. New York: United Nations. Recuperado de: https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf
- UNODC y Gobierno de Colombia (2015). *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca de 2014*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC y Gobierno de Colombia (2016). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2015*. Bogotá D.C.: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC y Gobierno de Colombia (2017). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2016*. Bogotá D.C.: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Uprimny, R. (2001). El “laboratorio” colombiano: narcotráfico, poder y administración de justicia. En B. de Sousa, *El caleidoscopio de las justicias: Análisis socio-jurídico* (pp. 371-414). Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes.
- Uprimny, R. y Parra, J. (agosto de 2014). Una audacia limitada: virtudes y límites del acuerdo sobre drogas. *Revista Foro*, (0083), 55-68.

- Uprimny, R., Chaparro, S. y Cruz, L. F. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Bogotá: Dejusticia y Colectivo de Estudios Drogas y Derecho.
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2014). *Drogas y derechos humanos: una fragmentación problemática*. Bogotá: Dejusticia.
- Uribe, M. (2011). Las derrotas del campesinado y la guerra. En PNUD, *Colombia rural: razones para la esperanza* (pp. 238-239). Bogotá D.C.: INDH - PNUD.
- Vargas Meza, R. (2003). *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el Sur de Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Vargas, R. (23 de febrero de 2014). Fumigaciones aéreas y paz territorial: ¿hay alternativas? *RazónPública.com*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7390-fumigaciones-a%C3%A9reas-y-paz-territorial>
- Vásquez, T. (2014). *Caquetá: análisis de conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: PNUD.
- Verdad Abierta (7 de mayo de 2007). “Cuco Vanoy”, el señor del Bajo Cauca. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/302-el-senor-del-bajo-cauca>
- Verdad Abierta (29 de diciembre de 2008). ‘Cuco Vanoy’, Ramiro Vanoy. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/perfiles-paramilitares/433-c/688-perfil-de-ramiro-vanoy-alias-cuco-vanoy>
- Verdad Abierta (13 de noviembre de 2008b). Capturado alcalde de Tarazá, Antioquia. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/544-capturado-alcalde-de-taraza-antioquia>
- Verdad Abierta (21 de octubre de 2009). Investigan posible fosa con 800 cadáveres en Puerto Asís. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/1864-investigan-posible-fosa-con-800-cadaveres-en-puerto-asis>
- Verdad Abierta (26 de diciembre de 2011). Así fue el dominio del bloque Mineros en el Bajo Cauca. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/44-procesos-judiciales-justicia-y-paz/3767-los-apoyos-legales-del-bloque-mineros-en-antioquia/>
- Verdad Abierta (7 de marzo de 2011). Campesinos, más organizados para reclamar sus derechos. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3086-campesinos-mas-organizados-para-reclamar-sus-derechos>

- Verdad Abierta (11 de marzo de 2013). Así se formó el bloque Oriental de las FARC. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/la-historia-de-las-farc/243-la-historia/farc>
- Verdad Abierta (21 de agosto de 2013). Desaparecidos del Bloque Mineros, en el río Cauca. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/desaparecidos/4802-los-desaparecidos-del-bloque-mineros-que-se-llevo-el-rio-cauca>
- Verdad Abierta (9 de junio de 2014). La historia de la sufrida Caucana y los guerreros desalmados. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5353-la-historia-de-la-sufrida-caucana-y-los-guerreros-desalmados>
- Verdad Abierta (29 de enero de 2014b). Los crímenes sexuales del Bloque Mineros en Ituango. *Verdadabierta.com*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/violencia-sexual/5136-los-crmenes-sexuales-del-bloque-mineros-en-ituango>
- Zarate, C. (2001). *Extracción de quina. La configuración del espacio andino-amazónico de fines del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ANEXO 1

Listado de variables de desempeño municipal

Nombre	Fuente	Unidad o aclaración	Periodo	Cobertura municipal
1 Departamento	-	-	-	-
2 Código DANE	DANE	-	-	-
3 Nombre del municipio	DANE	-	-	-
4 Área municipal en km ²		km ²	2012	100,0%
5 Área municipal en km ²		Hectáreas	2012	100,0%
6 Municipios con promedio de hectáreas cultivadas de coca, durante 2001 y 2013, superior a 100	Simci	1 o 0	2001-2013	
7 Área con cultivo de coca	Simci	Hectáreas	2001-2013	
8 Promedio de hectáreas cultivadas en el municipio durante el período 2001-2013.	Simci	Hectáreas	2001-2013	
9 Población	DANE	Personas	1993-2014 (en la tabla solo se encuentran algunos años)	98,5%
10 NBI	DANE	% de población	1993, 1995, 2000, 2005, 2011	68,6%
Índice de Pobreza Multidimensional	DANE - DNP	Promedio del índice de las personas que se encuentran en pobreza multidimensional	2005	99,2%
Índice de Pobreza Multidimensional - Urbano	DANE - DNP		2005	97,8%
Índice de Pobreza Multidimensional - Rural	DANE - DNP		2005	97,8%
12 Ingresos totales	DNP	Millones de pesos	1993-2012	97,8%
13 Índice de Desempeño Integral	DNP	-	2006-2013	98,1%
14 Inversión Total	DNP	Millones de pesos	2000-2010	95,2%
15 Índice de Desempeño Fiscal	DNP	-	2000-2012	94,1%
16 Valor créditos agropecuarios totales	Agronet	Millones de pesos	2000-2012	99,8%
17 Total créditos agropecuarios	Agronet	No. de créditos	2000-2012	99,8%
18 Agua	IGAC	-	2012	94,3%
19 Gini de terrenos	IGAC	-	2000-2012	89,1%
20 Gini de propietarios	IGAC	-	2000-2012	84,9%
21 Propietarios	IGAC	-	2000-2012	84,7%
22 Ingresos capital regalías	DNP	Millones de pesos	1996-2012	97,8%
23 Ingresos capital transferencias nacionales -SGP, etc.	DNP	Millones de pesos	1993-2012	97,8%
24 Fondo Nacional de Regalías	DNP	Millones de pesos	2002-2010	96,0%
25 Tasa de Mortalidad Infantil	DANE	Defunciones de niños dentro del primer año de vida, por cada mil nacimientos	2005-2011	100,0%
26 Nacimientos	DANE	-	2005-2011	99,3%
27 Defunciones	DANE	-	2005-2012	98,8%
28 Número total de homicidio	Policía Nacional	-	1993-2013	100,0%
29 Tasa de homicidio	Policía Nacional	Homicidios por 100 mil habitantes	1993-2013	100,0%
30 Número de masacres	Policía Nacional	-	1993-2013	
31 Número de víctimas de masacres	Policía Nacional	-	1993-2013	
32 Acciones de los grupos armados al margen de la ley	DAS - Policía Nacional - Comando General de las F.F.AA.	Ataques contra instalaciones de la Fuerza Pública, emboscadas, hostigamientos, ataques a población y otros eventos de terrorismo	1998-2013	
33 Contactos armados por iniciativa de la fuerza pública		-	1998-2013	
34 Personas desplazadas	Sipod - RUV	-	1990-2013	

Nombre	Fuente	Unidad o aclaración	Periodo	Cobertura municipal
35	Ministerio de Defensa Nacional	-	1996-2013	
36	Fedemunicipios	-	1998-2013	
37	Fenacon	-	1998-2013	
38	Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal	-	1990-2013	
39		-	1990-2013	
40		-	1990-2013	
41		-	1990-2013	
42	DANE	-	2005	99,2%
43	DANE	-	2005	99,2%
44	DANE	-	1996-2012	99,2%
45	DANE	-	1996-2012	99,2%
46	DANE	-	1996-2012	99,2%
47	DANE	-	1996-2012	99,2%
48	DANE	-	1996-2012	99,2%
49	DANE	-	1996-2012	99,2%
50	DANE	-	1996-2012	99,2%
51	DANE	-	1996-2012	99,2%
52	DANE	-	1996-2012	99,2%
53	DANE	-	1996-2012	99,2%
54	DANE	-	1996-2012	99,2%
55	DANE	-	1996-2012	99,2%
56	DANE - DNP	Porcentaje	2005	98,8%
57	DANE - DNP	Porcentaje población en privación	2005	99,2%
58	DANE - DNP	Personas en privación	2005	99,2%
59	DANE - DNP	Porcentaje población en privación	2005	99,2%
60	DANE - DNP	Personas en privación	2005	99,2%
61	DANE - DNP	Porcentaje población en privación	2005	99,2%
62	Dejusticia	-	2012	75,5%
63	Simci	Producto del resultado de la división de hectáreas cultivadas entre extensión total del municipio en km ² , por 1000.	2001-2013	
64	Simci	Ha/ km ²	-	-
65	PNUD	Índice de 0 a 1 de desarrollo humano	2008	
66	PNUD	Índice de 0 a 1 de desarrollo humano con ajuste por desigualdad de tierras	2008	
67	PNUD	Índice de ruralidad	2008	
68	PNUD	Vulnerabilidad ambiental	2008	
69	PNUD	Altas temperaturas y sequía por falta de lluvia	2008	

Nombre	Fuente	Unidad o aclaración	Período	Cobertura municipal
67	PNUD	Hogares con jefatura femenina, con niños menos de 5 años y con adultos mayores de 65	2008	
68	PNUD	Tasa de analfabetismo, la tasa de desempleo y nivel de ingresos	2008	
69	PNUD	Número de homicidios, asesinatos políticos y masacres por municipio	2008	
70	PNUD	Capacidad administrativa de los municipios y su desempeño fiscal	2008	
71	PNUD		2008	
72	PNUD		2008	
73	PNUD		2008	
74	PNUD		2008	
75	Misión Rural		2014	

ANEXO 2

Grupos de municipios

En este anexo se explica cómo se construyeron los grupos de municipios de acuerdo con las variables de densidad de cultivos de coca y la variación en dichos cultivos entre el primer año donde registraron presencia y el 2013. El primer grupo fue construido con la siguiente metodología: sumamos y restamos una fracción de desviación estándar al promedio partiendo del promedio como límite inferior de la categoría “Medio”, y, desde estos extremos, sumamos y restamos una fracción de desviación para construir las demás categorías. Para la segunda variable optamos por definir unas categorías con base en cambios porcentuales relativamente arbitrarios.

Densidad de cultivos (hectáreas por cien km²)

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	2.373,96	404,15
Alta	404,15	268,84
Media	268,84	133,55
Baja	133,55	65,89
Muy baja	65,89	0
Promedio	133,55	
Desviación estándar	270,6069	

Variación porcentual de los cultivos de coca

Valor	Rango + (%)	Rango - (%)
Aumentó más del doble	5,035	100
Aumentó menos del doble	100	25
No varió	25	-25
Disminuyó moderadamente	-25	-85,70
Disminuyó mucho o desapareció	-85,70	-100
Promedio	256	

ANEXO 3**Desempeño en indicadores municipales por densidad de cultivos de coca y nivel de ruralidad**

Promedio de Índice de desempeño de la justicia local				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	0,87	1,52	1,44	1,25
02 - Alta	2,36	1,92	1,13	
03 - Media	2,11	2,12	1,49	4,89
04 - Baja	3,46	4,32	4,21	3,39
05 - Muy baja	4,37	4,92	5,89	3,40
06 - Sin coca	7,64	7,45	7,48	5,89
Total general	5,92	6,29	7,19	5,52
Promedio de Índice de tributación				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	8,00	15,04	19,67	12,14
02 - Alta	12,27	14,25	13,10	
03 - Media	18,49	15,65	25,41	
04 - Baja	19,96	21,24	20,98	47,35
05 - Muy baja	14,03	18,91	23,91	28,58
06 - Sin coca	21,63	20,69	26,16	31,72
Total general	18,68	19,80	25,79	30,93
Promedio de Índice de desempeño integral 2013				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	71,69	65,24	51,01	59,89
02 - Alta	67,79	70,22	57,72	
03 - Media	60,17	66,16	56,23	83,25
04 - Baja	62,75	61,96	65,72	67,97
05 - Muy baja	63,39	67,54	64,86	68,06
06 - Sin coca	68,15	67,31	69,02	75,98
Total general	66,36	67,10	68,39	74,89
Promedio de Índice de desempeño fiscal 2012				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	62,23	64,67	65,07	71,21
02 - Alta	63,10	61,66	67,87	
03 - Media	62,15	62,95	67,11	68,04
04 - Baja	62,67	60,98	67,53	80,78
05 - Muy baja	52,50	64,02	67,17	71,99
06 - Sin coca	61,77	65,54	67,47	74,86
Total general	59,31	64,84	67,44	74,50

Promedio de Índice de pobreza multidimensional				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	89,98	85,76	88,42	79,17
02 - Alta	88,30	79,41	78,03	
03 - Media	87,81	80,66	76,79	60,69
04 - Baja	85,14	77,91	66,97	48,56
05 - Muy baja	77,91	73,48	67,84	58,60
06 - Sin coca	74,35	69,88	64,53	44,78
Total general	77,35	72,10	65,15	46,96
Promedio de tasa de homicidios 2013				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	52,14	62,29	76,24	116,83
02 - Alta	53,05	58,94	45,88	
03 - Media	44,33	48,68	98,86	22,65
04 - Baja	53,50	54,05	54,24	41,36
05 - Muy baja	22,90	35,20	26,12	47,71
06 - Sin coca	19,99	21,33	25,06	27,56
Total general	25,42	28,62	26,72	31,23
Promedio de necesidades básicas insatisfechas 2011				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	81,94	56,87	50,57	39,70
02 - Alta	68,77	52,65	53,93	
03 - Media	65,21	65,54	57,56	30,66
04 - Baja	65,65	54,52	37,03	29,03
05 - Muy baja	65,78	49,62	42,37	38,79
06 - Sin coca	50,21	44,17	37,59	23,24
Total general	57,40	47,25	38,29	25,23
Promedio de GINI de propietarios 2012				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	0,610	0,676	0,356	0,786
02 - Alta	0,576	0,364	0,426	
03 - Media	0,552	0,556	0,537	0,782
04 - Baja	0,480	0,488	0,677	0,748
05 - Muy baja	0,450	0,502	0,433	0,484
06 - Sin coca	0,651	0,686	0,634	0,693
Total general	0,579	0,631	0,619	0,675

Promedio de Tasa de mortalidad infantil 2011				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	33,16	25,22	25,98	23,98
02 - Alta	29,29	22,04	20,49	
03 - Media	29,73	26,45	20,64	15,23
04 - Baja	27,94	23,80	16,71	14,29
05 - Muy baja	33,72	21,81	17,90	18,47
06 - Sin coca	23,41	20,75	18,02	14,68
Total general	27,24	21,52	18,10	15,23
Promedio de Porcentaje de población privada de agua				
Densidad cultivos	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	67,44	59,53	59,15	73,04
02 - Alta	66,60	49,05	32,03	
03 - Media	57,60	51,90	41,06	19,30
04 - Baja	57,38	40,95	17,65	23,23
05 - Muy baja	55,72	41,17	28,92	26,04
06 - Sin coca	47,84	35,93	28,16	13,94
Total general	51,99	38,92	28,43	16,32
Promedio de Índice desarrollo humano ajustado				
Etiquetas de fila	Rural disperso	Rural	Intermedio	Ciudades
01 - Muy alta	0,599	0,610	0,611	0,620
02 - Alta	0,590	0,637	0,623	
03 - Media	0,608	0,617	0,612	0,651
04 - Baja	0,599	0,614	0,638	0,669
05 - Muy baja	0,517	0,620	0,637	0,655
06 - Sin coca	0,612	0,631	0,638	0,676
Total general	0,584	0,627	0,637	0,673

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICIÓN PUNITIVA:

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:

experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:

la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:

Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

***abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS:**

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:
*la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)***

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL:
*retos y propuestas para el posacuerdo***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO
*Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras***

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES
*Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad***

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA
*Profesores universitarios cumpliendo y violando normas***

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

**DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA
EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

Con la firma del Acuerdo final para la terminación

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le da fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación de la paz, estaremos ante los desafíos –aún más complejos– de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea con una serie de documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. En este texto analizamos los desafíos que impone la existencia de la economía ilegal del narcotráfico sobre los municipios productores de coca.

En tal sentido, nuestra tesis principal es la siguiente: si bien los acuerdos de paz son un avance en el camino correcto, tienen que ser complementados con medidas más ambiciosas –institucionales, socioeconómicas y de reforma a la política de drogas– para asegurar que en los municipios productores de coca se logre construir un Estado legítimo, eficaz y apegado a la legalidad, capaz de garantizar derechos, así como afianzar una trayectoria de desarrollo que permita estabilizar a las comunidades en el territorio, bajo un patrón de ordenamiento incluyente.

Hacemos un llamado de atención sobre la necesidad de transformar la visión que la política pública tiene sobre el fenómeno de los cultivos ilícitos, lo que significa mirarlo desde la óptica del desarrollo rural. Esto quiere decir que la superación de la economía cocalera pasa por el fortalecimiento de las instituciones, el reconocimiento de los procesos organizativos y la generación de nuevas estructuras económicas que permitan a las personas que cultivan coca llevar a cabo la vida que valoran en sus territorios.

La construcción de la paz en los territorios cocaleros exige transformaciones en la política de drogas. Será una labor difícil; no obstante, necesaria para evitar que la miopía e inercia de las estrategias antinarcóticos se conviertan en una amenaza a la paz de estos territorios.

978-958-5441-14-9



9 789585 441149