



Presidencia de la República
Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PLANTE

RESPUESTAS AL CUESTIONARIO FORMULADO A LA DIRECTORA DEL PLANTE. SEÑORA MARÍA INÉS RESTREPO CAÑÓN, POR UN GRUPO DE ECONOMISTAS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA, SEGÚN SOLICITUD DE LA DOCTORA LUISA VALDÉS

1. La mayoría de personas consideran que el Plante (o Plan de desarrollo alternativo) tiene como único objetivo la erradicación de cultivos ilícitos por medio de la sustitución de los mismos. ¿Podrías decirnos cuáles son los demás objetivos del Plante?

La sustitución de los cultivos ilícitos sólo corresponde al objetivo de la sustitución de los ingresos, pero para lograr que los ingresos nuevos sean ciertos y sostenibles, se requiere generar un entorno social, cultural, político, y económico que permita que las nuevas actividades productivas compitan en condiciones favorables.

Al complejo escenario determinado por las condiciones de marginalidad y pobreza de las comunidades campesinas e indígenas y la presencia de cultivos ilícitos, deben agregarse la violencia y el conflicto armado, factores que, asociados a la escasa presencia estatal en la mayor parte de las localidades, han incidido de manera notable en la descomposición del tejido social y en la pérdida de credibilidad en las instituciones.

Además, las debilidades en el desarrollo institucional de los municipios se reflejan, entre otros aspectos, en la escasa participación de la población en los procesos relacionados con el ejercicio de sus derechos ciudadanos y en la carencia de una cultura democrática que propenda por la tolerancia, la convivencia pacífica y el respeto a las diferencias.

Por esta razón el Plante atiende regiones y no individuos, y apoya la ejecución de actividades fundamentales para el desarrollo regional, entre las que se destacan: infraestructura básica (vías, electrificación, agua potable, saneamiento básico, comunicaciones), educación y salud (construcción y dotación de escuelas y puestos de salud), desarrollo institucional público y privado (fortalecimiento de los gobiernos locales, formación y desarrollo de organizaciones privadas de carácter empresarial y social), desarrollo tecnológico (investigación, validación y ajuste de tecnologías) y formas alternativas de crédito para la financiación de las actividades productivas sustitutivas, además de actividades culturales y de capacitación en democracia, convivencia y medio ambiente.



Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

Todo este conjunto de objetivos o medios son los que conducen el desarrollo alternativo a su objetivo final, que es el desarrollo de regiones en donde desaparecen los cultivos ilícitos como una decisión concertada entre las comunidades y el Estado.

2. Teniendo en cuenta la variedad de objetivos, debe haber una gran variedad de acciones encaminadas a alcanzarlos. ¿Qué tipo de trabajo realizan ustedes en los campos para alcanzar sus fines?

Para evitar la dispersión del esfuerzo gubernamental y garantizar la efectividad y el impacto de su intervención, el Plante concentra su acción en zonas geográficas específicas y dispone de instrumentos como los planes regionales y los proyectos productivos y complementarios.

Los trabajos se centran en la concertación con las comunidades afectadas y con los gobiernos locales, ya que estos son los que ejecutan todas las actividades necesarias para lograr el desarrollo regional. En ese marco de concertación se elaboran planes regionales, se identifican los programas y proyectos y se acuerda con la comunidad regional todas las actividades y mecanismos que lleven a la desaparición de los cultivos ilícitos y a la implantación de una economía alternativa que genere las condiciones de sostenibilidad.

Los planes regionales ofrecen el marco estratégico para integrar las acciones inmediatas, con los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo. Además, permiten concertar acuerdos entre las instituciones y los diversos actores sociales, planificar las inversiones y asignar recursos a los proyectos prioritarios en cada región. En ellos además se establecen metas y resultados específicos, en términos cuantitativos y cualitativos.

Debido a la importancia que revisten los factores económicos en la decisión de los campesinos e indígenas de cultivar ilícitos, el Plante confiere particular importancia al desarrollo de proyectos productivos de corto mediano y largo plazo.

Los proyectos de corto plazo tienen por objeto garantizar a las familias campesinas e indígenas la subsistencia y algunos excedentes para el mercado, mientras, de manera simultánea, se elaboran los planes regionales de desarrollo alternativo y se identifican proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo que garanticen a estas familias ingresos permanentes y estables. Los proyectos productivos de mediano y largo plazo, se orientan a impulsar el desarrollo socioeconómico, con actividades competitivas y de carácter regional.

Además, en consideración a que la superación de los problemas y limitaciones propios de estos sistemas de producción, está relacionada con aspectos de carácter integral, el modelo también prevé el desarrollo de proyectos complementarios dirigidos a mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos, la preservación y recuperación de los recursos naturales, la infraestructura para el desarrollo rural y el desarrollo institucional de las entidades territoriales y de las organizaciones sociales.

Cabe resaltar que en el proceso descrito, las comunidades afectadas son los principales protagonistas, De su voluntad y compromiso depende en gran medida el logro de los objetivos propuestos en términos de mejoramiento de calidad de vida y erradicación de cultivos ilícitos.

3. *La idea del Plante es brindar a los campesinos e indígenas una fuente de ingresos en el corto plazo. En el caso de una vereda en particular, ¿Cuánto tarda el Plante en reestructurar los cultivos y promover los cambios culturales y sociales que se ha propuesto?*

La consolidación de ingresos permanentes y estables para una comunidad en particular, no depende solo de actividades de corto plazo, pues el desarrollo integral de comunidades sólo es posible en el largo plazo. Por lo tanto, el Plante identifica conjuntamente con la comunidad un conjunto de actividades en lo económico, social, ambiental, y cultural, que se van desarrollando en el tiempo, de acuerdo con las dinámicas que la comunidad imponga, con las condiciones objetivas de cada región en particular y con la disponibilidad de recursos para las inversiones necesarias.

Aún cuando existen variaciones entre las actividades productivas, y las economías ilícitas se integran en forma diferencial en cada sociedad local, un trabajo continuo e integral con un núcleo de productores (vereda o conjuntos de veredas), durante cinco a más años, permite consolidar opciones económicas, fortalecer las organizaciones de base y estabilizar las dinámicas locales.

4. *¿Qué tan eficientes son sus programas? ¿Qué se necesita para que pueda mejorar su eficiencia?*

Si se mide como sustitución de la economía ilícita, el Plante puede demostrar en algunas regiones un alto nivel de eficiencia, en la medida que ha podido realizar conjuntamente con la comunidad, actividades sostenidas por un periodo de tiempo relativamente largo. Sin embargo, en el contexto nacional los resultados pueden



Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

resultar precarios ya que la disponibilidad de recursos para impactar grandes regiones ha sido limitada.

Desde el punto de vista de desarrollo de capital social y capital humano, los programas del Plante han demostrado su eficiencia, según lo confirma la auditoría técnica realizada por el CIDER de la Universidad de los Andes. En los aspectos relacionados con el reconocimiento local y regional, esta misma auditoría señala que en las regiones en donde opera el Plante, la población aspira a participar de los proyectos que se ejecutan, actitud que ratifica la posibilidad de adelantar procesos locales de desarrollo alternativo.

Uno de los aspectos más relevantes, es que la mayor parte de los productores atendidos por el Plante abandonan los cultivos ilícitos o no reinciden en su siembra, en la medida que consolidan una actividad lícita de generación de ingresos. Sin embargo, el Plante no ha sido tan eficiente cuando se trata de ampliar la dinámica de sus proyectos más allá de los núcleos seleccionados en forma inicial, e incidir de manera generalizada en las economías regionales.

La gestión del Plante se ha visto afectada por una serie de problemas estructurales, entre los que cabe destacar:

- § La baja capacidad de gestión de las entidades territoriales y de las organizaciones locales.
- § La escasa apropiación de los espacios y mecanismos de concertación y participación ciudadana por parte de autoridades locales y comunidades.
- § La concentración de la propiedad y la inequitativa distribución de la tierra.
- § Las dificultades de las comunidades para acceder a líneas de crédito adecuadas a su capacidad económica y los niveles de producción de sus actividades económicas.
- § La aceptación por parte de las comunidades, de los cultivos ilícitos como opción legítima de generación de ingresos.
- § La eficiencia de las cadenas productivas de amapola y coca, por los bajos costos y las facilidades de transporte del producto.
- § La competencia inequitativa en la contratación de mano de obra, debido a la alta remuneración que se ofrece en las labores relacionadas con los cultivos ilícitos.
- § La ampliación de la frontera agrícola en áreas frágiles y de importancia ambiental.
- § La lejanía y aislamiento de las zonas objeto de intervención del Plante, sumada a la carencia de infraestructura vial y de comunicaciones, situación que encarece la comercialización en doble vía de los productos.

- § La presencia y confrontación de grupos armados, en zonas de dominio permanente, situación que provoca el desplazamiento de la población y genera un alto riesgo para las inversiones y un clima de violencia e inseguridad.
- § La pérdida de competitividad por el agotamiento de la tierra, el uso de tierras no aptas y el escaso conocimiento tecnológico de suelos.

Para mejorar su eficiencia e impacto, el Plante necesita:

1. Que se incremente su participación en los recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Que se le permita flexibilizar la cobertura asignada.
3. Que se garantice la adecuada y oportuna concurrencia y coordinación con las entidades sectoriales, creando un SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO.
4. Que se armonicen las fuentes y los instrumentos de financiación de que disponen las políticas sectoriales para la cofinanciación de proyectos de desarrollo alternativo.

5. *Usted afirma que la erradicación de cultivos ilícitos en los países vecinos no solucionó el problema sino que simplemente lo desplazó hacia Colombia, debido a que la demanda se mantiene. ¿No podría pasar ahora que los cultivos erradicados en Colombia se desplacen hacia otro país vecino como Brasil, por ejemplo?*

En tanto no se solucione el problema de la demanda, es posible que eso suceda en cualquier país de América Latina, pues no se debe perder de vista que el narcotráfico también participa de la globalización de la economía y en esa perspectiva, es indiscutible que buscará establecer sus centros de producción en aquellas regiones que ofrezcan las mejores ventajas comparativas en términos de costos, transporte, comunicaciones y seguridad para sus operaciones.

6. *La erradicación de cultivos ilícitos es solo una parte de la lucha antidrogas. ¿Cuál es su opinión frente a la actual política antidrogas de nuestro gobierno? ¿Qué fortalezas y qué debilidades le encuentra?*

La política de lucha contra las drogas contempla tres estrategias diferenciadas y complementarias para atacar de manera integral una problemática tan compleja: interdicción, erradicación forzosa y desarrollo alternativo.

La **interdicción** a lo largo de la cadena productiva de la droga busca incrementar la capacidad operativa del Estado para efectuar un mejor control del espacio



Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

aéreo y de las rutas fluviales, terrestres y marítimas empleadas por el narcotráfico. También busca mejorar la acción internacional y los sistemas de inteligencia y cooperación para controlar los flujos financieros del negocio y el lavado de activos.

La **erradicación** forzosa sin compensación, mediante aspersión aérea está dirigida a combatir los cultivos industriales.

El **Desarrollo Alternativo** es la estrategia que proporciona esquemas de desarrollo regional con alternativas económicas viables para aquellas comunidades que complementan su subsistencia con la producción de coca y amapola y a cambio se comprometen a erradicar voluntariamente estos cultivos de sus predios.

Para el desarrollo de estas estrategias, el gobierno nacional realiza grandes esfuerzos con recursos del presupuesto nacional y con algunos recursos de cooperación internacional.

La combinación de las estrategias descritas es acertada, pero le falta contundencia, pues la dimensión del problema exige mayores esfuerzos por parte de la comunidad internacional con recursos y acuerdos comerciales que le den viabilidad a las actividades productivas alternativas, además de mejores controles internacionales a la comercialización de los precursores, al tráfico de las drogas y al lavado de activos, ya que el control de estas actividades del narcotráfico en su mayoría está por fuera de nuestro territorio.

Además, es importante equilibrar las inversiones y la eficiencia de las tres estrategias, pues los recursos dirigidos a financiar el desarrollo alternativo apenas representan el 9% del total de la inversión de la lucha antidrogas, y por otra parte es necesario intensificar las acciones de interdicción.

En resumen, las principales debilidades de la lucha antidrogas, están en la incapacidad del país para financiar tan colosal tarea, y en la escasa voluntad de muchos países, que se manifiesta en los reducidos aportes de recursos para el tratamiento al fenómeno.

7. ¿Cuál es su propia propuesta en la lucha antidrogas?

Como lo expresé en la respuesta anterior, se requiere de mayor esfuerzo de la comunidad internacional para impactar el fenómeno. Estos esfuerzos deben de estar representados en: recursos de financiación ciertos, políticas comerciales que



Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

favorezcan a la producción alternativa, políticas de control al consumo más efectivas y menos permisivas, y mejores controles al tráfico de drogas, precursores y lavado de activos.

Si estas condiciones no son lo suficientemente efectivas, el gran esfuerzo que realiza Colombia terminara siendo inútil frente ha este compromiso que requiere que la corresponsabilidad sea menos discurso y más acciones efectivas de la comunidad internacional.

Los logros de la política antidrogas dependerán del compromiso nacional con este propósito y de la efectividad de una estrategia que combine y administre de manera equilibrada las acciones de interdicción al tráfico de narcóticos y precursores químicos, la erradicación de los cultivos ilícitos y la inversión en proyectos de desarrollo alternativo.

8. A nivel de los países demandantes, ¿Cuáles son sus propuestas?

Retomo las respuestas anteriores. El fenómeno ya no se manifiesta como países productores y países demandantes, la realidad es que las dos actividades se expresan igualmente en un mismo país, tal es el caso de Colombia, y por lo tanto se tiene que tratar integralmente.

El problema entonces debe enfrentarse en el marco de acuerdos globales que generen un nuevo espacio jurídico internacional y permita tratar el fenómeno de tal manera que no sean los países“ productores “los que carguen con la responsabilidad de asumir los costos políticos y financieros del control del fenómeno.

9. Alfredo Rangel propone enfocar la lucha antidrogas hacia la interdicción, pues con esto se castiga la parte de la comercialización de la droga, que es donde más valor agregado se genera. Al atacar la comercialización se está disminuyendo la parte de la demanda que más afecta a los cultivadores, lo que permitiría acabar con los cultivos sin necesidad de dañar el medio ambiente. Eso sin contar con las externalidades positivas que tiene sobre la seguridad nacional el tener mayor control sobre nuestras fronteras y las rutas comerciales. Frente a todas estas ventajas, ¿No será mejor enfocarse en la interdicción? ¿Qué ventajas o desventajas ve usted en este tipo de política?

Miremos de nuevo la necesidad de atacar el fenómeno de una forma integral. Si bien es cierto que golpear a las redes del narcotráfico, en aquellos puntos en donde el producto lleva mayor valor agregado tiene mayores efectos sobre el negocio, también los es que el narcotráfico se acomoda con gran eficiencia a este tipo de interceptaciones y el negocio tiene un margen grandísimo de ganancia que les permite mantener una tercera parte de la oferta de cocaína expuesta a la incautación sin que se afecte su rentabilidad. Por lo tanto, es importante que se gane eficiencia en el control de las redes de comercialización, pero sin descuidar los demás instrumentos de la política antidrogas.

Como ya lo expresé, creo firmemente que la magnitud, dinámica y consecuencias de los cultivos ilícitos, demandan acciones contundentes y de efecto inmediato. En esa perspectiva es necesario utilizar todas las herramientas que han demostrado su efectividad total o parcial, y es precisamente una inteligente combinación de ellas las que nos permitirá superar el problema.

No sobra recordar que para asegurar el éxito de este propósito, además de las estrategias nacionales, es indispensable garantizar un mayor compromiso de la comunidad internacional y un manejo integral del problema, habida cuenta la corresponsabilidad que le asiste en esta materia.

10. Finalmente, ¿Qué opina de la legalización de las drogas blandas? Aquí por legalización entendemos despenalización del consumo pero acompañada de reglamentación, algo similar a lo que sucede con el alcohol: no está prohibido consumirlo pero hay una serie de normas relacionadas con su uso. Además de la legalización puede haber tributación sobre estas sustancias; esos recursos podrían ser utilizados para la educación y el tratamiento de la adicción. ¿No cree que esto podría traer más ventajas que desventajas?

Para mayor claridad, cabe recordar que se consideran “drogas duras”, las sustancias que originan un alto riesgo para la salud, como son la heroína, la cocaína y las llamadas “drogas de diseño”. Como “drogas blandas” se denominan aquellas sustancias derivadas de la planta de cáñamo, la marihuana y el hachis, pues son consideradas menos peligrosas para la salud. En esta categoría se clasifican también el tabaco y el alcohol.

El tema de la despenalización de las drogas blandas se está abriendo camino en algunos países como Inglaterra, Holanda y Australia. Sin embargo, en mi concepto no es políticamente viable emprender iniciativas de esta naturaleza en Colombia,



Presidencia de la República Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

pues se encontraría con demasiada oposición de la comunidad internacional, por nuestro carácter de país productor y por el mismo conflicto interno, cuyos protagonistas tienen en la economía ilícita una importante fuente de financiación.

De otra parte, si de encontrar soluciones al problema se trata, caben dos interrogantes:

¿Hasta que punto se afecta con esta medida la estructura monopólica de producción y distribución de las drogas, entendiendo que en este factor se concentra el aspecto medular del problema? Creo que muy poco.

¿Qué tan preparados estamos para asumir una disposición de esta naturaleza, y no será peor el remedio que el mal? Quienes están a favor de esta propuesta, habitualmente citan como ejemplo el tema del alcohol y las nefastas consecuencias que acarreó la prohibición de su consumo en países como los Estados Unidos. Sin embargo, basta examinar las estadísticas de muertes violentas y lesiones personales en Colombia y la altísima relación que existe entre estos hechos y el consumo de alcohol, a pesar de las regulaciones existentes.

Sin embargo, es indudable que si se continúa avanzando en el camino de la despenalización de las drogas blandas y éstas ingresan y tributan como parte de las economías legales, producirían más ventajas que desventajas a los países involucrados en estos negocios.

Por ahora creo que tenemos que esperar que la comunidad internacional acuerde un escenario jurídico distinto que permita analizar este fenómeno desde una percepción moral consensuada en el seno de la comunidad internacional y en esa perspectiva, todos tendríamos que invertir más en educación.