

**IMPLICACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD
CIUDADANA DE LOS PROYECTOS DE
DESARROLLO ALTERNATIVO**

**Dr. Sandro Calvani
Representante para Colombia
Oficina de las Naciones Unidas
Contra la Droga y el Delito-UNODC-**

**EN LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE
NARCOTRAFICO Y SEGURIDAD CIUDADANA**

Cartagena, 13-16 abril de 2004

1. Las estadísticas de seguridad en Colombia subrayan la falta de seguridad ciudadana

(I) Durante el año 2002 se registró un total de 281.609 delitos, que significó un incremento del 14% con respecto a los 247.671 cometidos durante 2001.

Las conductas que presentaron mayor frecuencia fueron las tipificadas en el "Título de Delitos contra el Patrimonio Económico", con 117.520 casos que representaron el 42% del total de delitos

cometidos, se resaltan 33.431 hurtos a personas, 17.303 hurtos de automotores y 16.093 hurtos a residencias.

Le siguieron los "Delitos contra la Vida e Integridad Personal", con el 32% de participación. Las lesiones personales fueron las de mayor ocurrencia, con un total de 41.503 ilícitos y el homicidio con un total de 28.837 casos, las metropolitanas de Medellín y Cali al igual que el Departamento de Antioquia fueron las zonas más afectadas.

Los homicidios, a pesar del incremento del 4%, mantienen la tasa de 65 homicidios por cada cien mil habitantes, registrada en los últimos dos años. El 83% de ellos, es decir 23.972 homicidios, fueron cometidos con arma de fuego.

Los delitos que redujeron sus frecuencias fueron los cometidos contra la "Integridad Moral", con una disminución del 21% y los "Delitos contra la Seguridad del Estado", con una reducción del 50%.

En el año 2002 fueron secuestradas 2.986 personas, de las cuales 67 murieron en cautiverio, 43 lograron fugarse, 182 fueron liberadas por presión de las autoridades, 1.058 recobraron la libertad y 932 permanecen cautivas. Por acción de la Policía se logró el rescate de 111 secuestrados.

(II) El terrorismo, considerado la principal amenaza pública del país, dejó sentir sus estragos durante el 2002, con 1.645 acciones cometidas por las organizaciones al margen de la ley, que señalan un incremento del 39% respecto de 2001. A las FARC se les atribuye el 54% de estos hechos; en el 53% de los casos se utilizó dinamita y fueron activados 110 carros bomba en el territorio nacional.

Durante este periodo, la Policía Nacional aprehendió a 224.360 personas sindicadas de cometer delitos, que significó un incremento del 19% respecto del año anterior.

2. Seguridad Ciudadana y Seguridad del Estado

(III) Si partimos de que en la actualidad, se reconoce que la seguridad tiene dos dimensiones: la del Estado y la del ciudadano, que si bien ambas están estrechamente relacionadas; la segunda reconoce aspectos esenciales que afectan el desarrollo humano de los ciudadanos, que en muchos casos son ajenos a las guerras, los conflictos políticos o a la criminalidad organizada, o pueden ser víctimas también del Estado.

El sentimiento de inseguridad personal no proviene solamente de un eventual conflicto entre naciones, de un cataclismo nuclear, o del terrorismo. También, proviene de otras esferas de la vida cotidiana penetradas por la inseguridad para desarrollar actividades productivas, la inseguridad para crear capital social, al desbordamiento del conflicto, del temor a los efectos de las políticas, del reclutamiento forzoso, de la intolerancia, de la ineficacia judicial, de la impunidad persistente, o de la corrupción.

Así, el reto que impone la seguridad ciudadana consiste en crear las condiciones que garanticen a los ciudadanos confiar en su Estado, sus instituciones y sus políticas; que hagan posible recobrar la certidumbre individual y colectiva sobre las posibilidades presentes y futuras de supervivencia. La mejor seguridad, sin duda, es la que surge del bienestar ciudadano.

No obstante, los ciudadanos que habitan las zonas con presencia de cultivos ilícitos se ubican en regiones en disputa armada precisamente por el control de los cultivos ilícitos. Donde la seguridad de adelantar actividades productivas tropieza con las imposibilidades de un crédito, de una asistencia técnica, de poder acceder a unas buenas semillas o a la comercialización de sus productos legales.

También en estas zonas, las redes sociales legales son escasas y la desconfianza se ha incrementado con el conflicto armado. Lo cual hace inseguro a sus ciudadanos el asociarse para crear capital social, esencial para cualquier proceso de desarrollo. Esta argumentación tiene el respaldo de recientes premios Nobel de economía como: Amartya Sen o Dasgupta quienes afirman que la formación de capital social es esencial para el rápido y sostenible desarrollo económico de cualquier región. Putnam en un estudio sobre la sociedad civil organizada en Italia encontró que la existencia de organizaciones sociales se traduce en mejor gobierno, más democracia, más seguridad ciudadana y mayor desarrollo económico.

En el contexto de las regiones colombianas donde hay cultivos de coca y amapola, el entorno institucional de la seguridad ciudadana es bastante precario, la definición de los derechos de propiedad así como su protección, no sólo no tiene valor económico sino que tiene indudables

repercusiones en la formación de las relaciones sociales. La corrupción, los secuestros, los asesinatos, la extorsión, la destrucción de propiedades, el desplazamiento, están indicando la baja capacidad del Estado para garantizar unos derechos de propiedad eficientes. En gran medida los cultivos ilícitos se encuentran en zonas en donde es prácticamente inexistente la titulación de predios, y la seguridad del ciudadano sobre su propiedad depende solamente de acuerdos verbales entre los vecinos. En varios casos, el Estado no le asegura el derecho de su propiedad a los campesinos así lleven varios años allí cultivando yuca, plátano o coca.

Adicionalmente, un rasgo que se encuentra es que el conflicto funciona como un buen "fertilizante" para los cultivos ilícitos. No es una coincidencia la relación entre cultivos ilícitos y conflicto en Colombia. Esta relación no es única aquí, en los últimos diez años la producción de amapola en Asia se ha desplazado hacia dos países que mantienen conflicto: Afganistán y Birmania, donde los talibanes y las guerrillas étnicas birmanas se financian con la droga. Otro ejemplo, fue el de Sendero Luminoso en Perú, que financiaba sus ataques con ganancias provenientes de los cultivos de coca.

3. La Inseguridad Humana en Áreas de Cultivos Ilícitos

(IV) En Colombia existe una relación estrecha entre los grupos armados, el narcotráfico y la producción de cultivos ilícitos. Lo que se constituye en un círculo perverso. Problemas de orden público dificultan las actividades del Desarrollo Alternativo: generan dificultades para la concertación de reuniones con los campesinos, así como con el desplazamiento de estos y el transporte de los productos. Sin contar que el conflicto genera desconfianza y miedo, en esencia, destruye el capital social.

(V) Primero, los cultivos ilícitos se localizan principalmente en regiones con débil presencia del Estado y donde la acción de las instituciones es precaria, esporádica o simplemente inexistente. En estas zonas es ostensible el dominio de grupos armados ilegales, cuyo accionar se fundamenta mayormente en nociones de estrategia militar, control territorial y de la población, y captación de recursos económicos para el acrecentamiento de su capacidad ofensiva en la guerra contra el Estado y con otros grupos armados rivales.

Segundo, los asentamientos humanos en las zonas de cultivos ilícitos cuentan con un alto componente de población "flotante", sin sentido de pertenencia y ni perspectivas de arraigo o estabilidad. Abundan los colonos con mentalidad depredadora y de enriquecimiento a toda costa; muchos han llegado allí presionados por circunstancias críticas en sus lugares de origen, evadiendo deudas contraídas en el pasado o con cuentas pendientes con la justicia.

Tercero, en las áreas de cultivos ilícitos suelen realizarse también otras actividades de la cadena como el procesamiento inicial, la comercialización de productos intermedios (como la pasta de coca o el látex de amapola), y el transporte terrestre o fluvial de la mercancía ilícita, e incluso el embarque de la droga hacia el exterior.

En este intrincado escenario geográfico y social, los cultivos ilícitos y las actividades conexas conllevan -entre otros- los siguientes fenómenos:

(VI)

- (i) Desintegración familiar, puesto que muchos hombres abandonan definitivamente o por tiempo prolongado a sus familias para internarse en esas zonas dedicándose a las labores de cultivo u otras actividades ilícitas.
- (ii) En los casos en los que el núcleo familiar permanece unido, mujeres y niños son forzados a involucrarse en las labores ilícitas de sus maridos o padres, y a vivir en ambientes sociales degradados, con las secuelas de marginamiento y aprendizaje antisocial.
- (iii) Violencia por rivalidades, codicia, celos, desacato a la autoridad del grupo armado dominante, o conflictos para los cuales no existen canales legales ni mecanismos

civilizados de solución pacífica, y ante los cuales se impone la “ley de la selva” y el uso de la fuerza.

- (iv) Abuso de alcohol, prostitución y juegos de azar, asociados a la recepción ocasional de altas sumas de dinero en efectivo que -por las mismas condiciones del medio- no se invierten en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida o en alternativas productivas lícitas.
- (v) Exacerbación del individualismo y entronización del delito como estilo o norma de vida, con ansia obsesiva de escalar en la jerarquía de las organizaciones delictivas mediante el involucramiento progresivo en otras actividades de la cadena del narcotráfico o en otras modalidades de delito (contrabando, sicariato, extorsión, atracos, secuestros, etc.).
- (vi) Grave daño al medio ambiente causado por la deforestación o los precursores químicos echados en el suelo o en los ríos.

(VII) De otra parte, en los últimos años -o mejor, en las dos últimas décadas- el conflicto armado interno en Colombia se ha agudizado como consecuencia del fortalecimiento de los vínculos financieros entre las organizaciones armadas al margen de la ley con el negocio del cultivo y el tráfico de drogas ilícitas. Los conflictos sociales y la inseguridad ciudadana también se han incrementado como consecuencia del narcotráfico.

Adicionalmente, algunos estudios han mostrado que en ciudades como Cali y Medellín la tasa de homicidios está estrechamente relacionada con el narcotráfico (Mauricio Rubio, 2000; Banco Mundial, 1999).

Una consecuencia de este fenómeno ha sido la degradación del conflicto armado, manifiesta en el incremento de homicidios selectivos, masacres y desplazamientos forzados de población civil, particularmente por parte de los llamados grupos paramilitares (o “autodefensas”), las guerrillas y bandas de delincuentes comunes al servicio de los carteles del narcotráfico.

El círculo perverso narcotráfico - cultivos ilícitos - violencia, ha impuesto un pesado sobrecosto al desarrollo económico social. En la última década el país ha tenido que destinar mayores recursos para combatir la violencia exacerbada por el narcotráfico, así como sus secuelas de violación de derechos humanos, corrupción, inestabilidad política y destrucción del medio ambiente, en detrimento de la inversión social y productiva.

Los cultivos ilícitos constituyen una amenaza para la vigencia y la estabilidad de las instituciones democráticas tanto por su fuerza intimidadora, como por su potencial corruptor que limita la capacidad de acción del Estado.

En definitiva, la violencia y la corrupción están presentes en toda la cadena y en todos los ámbitos en los que se desarrolla el cultivo, el procesamiento, el transporte, la comercialización y el consumo de drogas ilícitas.

4. El desarrollo alternativo es constructor de seguridad ciudadana

En este contexto, la estrategia de Desarrollo Alternativo impulsada por UNODC está encaminada a lograr tres objetivos primordiales estrechamente relacionados:

(VIII)

- (i) La erradicación de los cultivos ilícitos mediante la sustitución voluntaria por alternativas productivas lícitas rentables y sostenibles.
- (ii) La generación y el fortalecimiento de capital social mediante la promoción de las organizaciones campesinas y las asociaciones cooperativas de pequeños productores.
- (iii) El fortalecimiento institucional y de la gobernabilidad –principalmente en los ámbitos regional y local- a través de la participación directa de las autoridades departamentales y municipales y de los organismos técnicos territoriales (v.gr., corporaciones autónomas regionales y UMATAs) en la planificación, la concertación, la implementación y la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo.

(IX) Precisamente, las acciones que se adelantan en el desarrollo alternativo tienen un alto impacto sobre la seguridad ciudadana, entendida como la creación de un bienestar ciudadano en las

zonas con presencia de cultivos ilícitos. Algunas de las Funciones de del Desarrollo Alternativo son:

- a) Empezar acciones para asegurar que los ciudadanos cuenten con opciones productivas lícitas rentables y ambientalmente viables, para campesinos e indígenas, en orden a superar las condiciones que facilitaron el establecimiento de cultivos ilícitos.
- b) Asegurar los canales adecuados de comercialización de la producción, microempresas agropecuarias y agroindustriales, así como legalizar y normalizar los derechos de propiedad y facilitar el acceso de la población objetivo a los recursos productivos como el crédito y la asistencia técnica.
- c) Adelantar programas para asegurar el acceso de los ciudadanos a la propiedad de tierra a la educación, la salud, y al seguridad social, los servicios y el saneamiento básico, la recreación y el deporte, e instancias de reconocimiento y protección de los derechos humanos.
- d) Buscar mecanismo que aseguren el mejoramiento de la infraestructura social y productiva, principalmente en materia de educación de tierras y mejoramiento de redes y medios de comunicación y del entorno ambiental procurando el ordenamiento, manejo y conservación.

El principal impacto del desarrollo alternativo no esta en sustituir un cultivo por otro, esta en que entrega proyectos de vida de legalidad y seguridad a los ciudadanos. En algunos casos, los ingresos de los productos de desarrollo alternativo no son tan altos para competir con los de la coca, pero el desarrollo alternativo disminuye los niveles de violencia y mejora la calidad de vida, lo cual es una gran ganancia para los campesinos.

En los veinte años de trabajo en primera línea en Colombia se puede decir que los proyectos de Desarrollo Alternativo de Naciones Unidas han contribuido a la generación de capital social y capital humano local en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos. El proceso de formación de capital social se ha centrado en el fortalecimiento de organizaciones campesinas en 7 departamentos: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta y Bolívar. Debe destacarse como muy positivo el haber dejado conformado estos organismos como representantes del Desarrollo Alternativo a nivel local. En la actualidad, todas las organizaciones de productores poseen convenios de comercialización de sus productos, participan de forma activa en los organismos de planeación de sus departamentos.

Hemos beneficiado alrededor de 10.000 familias campesinas con alternativas como ganadería doble propósito (carne y leche), forestería, y cultivos tradicionales como café fríjol, cacao, plátano, frutas, palmitos y caña de azúcar. Estimamos que con nuestro apoyo en Desarrollo Alternativo se han erradicado aproximadamente 6.000 hectáreas de coca y prevenido la instalación de más de 50.000 hectáreas.

Los acuerdos de comercialización con el sector privado potenciaron importantes cambios al desarrollo alternativo, ya que al haber una "demanda" permanente de productos legales en la zonas, el concepto se volvió menos abstractos para los campesinos y las posibilidades de competir contra los cultivos ilícitos fueron más reales.

Por lo tanto, los ciudadanos de los proyectos de desarrollo alternativo ahora tienen una mayor seguridad para construir su futuro en un marco de legalidad.

En síntesis, el desarrollo alternativo busca el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de familias y comunidades, así como el restablecimiento del tejido social, la institucionalidad y la convivencia pacífica en las áreas previamente afectadas por los cultivos ilícitos. Todo ello se traduce en la generación de bases sólidas para un desarrollo social y económico sustentado en la organización y la participación comunitaria, y en el fomento de la interlocución y la capacidad colectiva de negociación y gestión frente al Estado y la sociedad nacional en su conjunto.

Consecuentemente, con la estrategia de desarrollo alternativo se pretende también el fortalecimiento de la democracia, la vigencia plena de los derechos humanos, y el afianzamiento de una cultura de legalidad allí donde el delito era norma y forma de vida.

(X) Aunque implícito en lo anterior o fácilmente deducible de ello, conviene subrayar dos atributos centrales de la estrategia de desarrollo alternativo implementada por UNODC en Colombia, principalmente en años recientes -y con base en las lecciones aprendidas de las experiencias iniciales y sus no pocos tropiezos y frustraciones. Tales atributos son: *integralidad* y *sostenibilidad*.

La *integralidad* significa que los proyectos de desarrollo alternativo tienen que incorporar conjuntamente con los aspectos económicos y de asistencia técnica, componentes sociales, políticos y ambientales. Es por esto que hablamos de desarrollo alternativo, con todo lo que connota el concepto moderno de desarrollo, y no simplemente de producción agrícola alternativa o economía lícita sustituta de los cultivos ilícitos.

La *sostenibilidad* consiste en la generación de un impacto continuado en el tiempo, lo que a su vez depende de la inversión de recursos y esfuerzos en la promoción y el fortalecimiento de la organización social, la participación comunitaria, la concertación y la coordinación con las instituciones y otros actores sociales –como el sector privado- y la educación ciudadana en áreas como la ecología, los derechos humanos, la convivencia pacífica y la solución negociada de los conflictos.

5. Ciudadanos más seguros y democracia más segura

(XI) Entre las implicaciones más evidentes pero menos conocidas del desarrollo alternativo en la esfera de la convivencia social y la seguridad ciudadana hemos encontrado las siguientes:

La gran mayoría de las personas y particularmente los campesinos que se involucran con los cultivos ilícitos no tienen una vocación intrínseca hacia el delito. Su participación en esta actividad es circunstancial y motivada por condiciones apremiantes de su entorno, en confluencia con el influjo poderoso de la dinámica global del mercado de drogas ilícitas y la favorabilidad (o vulnerabilidad) que para esta dinámica representa el campo colombiano y sus (todavía) extensos bosques y zonas selváticas.

Por consiguiente, es la carencia de alternativas reales o eficientes de subsistencia, desarrollo humano, integración social y participación en los beneficios de la modernidad y la democracia, lo que determina su inserción en la dinámica del narcotráfico, antes que la perversidad, el afán de enriquecimiento o la trasgresión voluntaria de la ley.

Los ingresos derivados del cultivo ilícito de coca o amapola, con todo y los avatares y riesgos que esta actividad conlleva, tienen una capacidad de persuasión que supera con creces y de manera tangible e inmediata el potencial disuasivo de los valores tradicionales, la resignación cristiana, el concepto de ciudadano respetuoso de la ley, o la noción de un “trabajo pobre pero honrado”.

A pesar de tales precedentes, la propuesta del desarrollo alternativo y la posibilidad de vincularse a dicha opción y hacerse partícipe de sus beneficios –aún siendo modestos o alcanzables solo mediante un esfuerzo sostenido en el tiempo- suscita gran interés y motivación en la mayoría de quienes hasta entonces no tenían más opción de vida que los cultivos ilícitos.

(XII) La implementación de proyectos de desarrollo alternativo estimula actitudes y comportamientos de retorno a la legalidad, esperanzas de progreso y realización, espíritu de colectividad, sentido de pertenencia, arraigo, y confianza en la institucionalidad, entre otras expresiones.

El desarrollo alternativo elimina la zozobra, la incertidumbre, la desconfianza, el temor, los sobresaltos y otros sentimientos negativos que suelen invadir la mente y el alma de quienes están inmersos en la ilegalidad y bajo el asedio constante de las autoridades y/o de las organizaciones criminales que controlan con su poder omnímodo a los más débiles en la cadena del narcotráfico.

En el plano superior de la colectividad, el desarrollo alternativo estimula la socialización, la cooperación, el trabajo asociativo y la integración comunitaria. En esta esfera, las organizaciones de base como instancias colectivas de concertación, negociación, planeación y gestión en torno a intereses y fines comunes son también mecanismos eficaces de autorregulación y control social, favoreciendo por tanto la cohesión, la convivencia democrática y la solución negociada de los conflictos.

6. El Desarrollo Alternativo es una salida del conflicto Colombiano, es un hecho de paz

(XIII) Como corolarios de lo anterior, el desarrollo alternativo contribuye sustancialmente al restablecimiento y la preservación de la seguridad en las áreas rurales y los poblados o centros urbanos de las regiones afectadas por los cultivos ilícitos, reduce el campo de acción de la delincuencia organizada, a la vez que sustrae militancia potencial o indirecta del conflicto armado que agobia a Colombia. En este sentido -y ya para terminar-, cabe agregar, con una certeza que se sustenta en evidencias comprobadas y fácilmente demostrables, que los proyectos de desarrollo alternativo son hechos de paz.