



**Artista invitada**

Sara Herrera Fontán

*Sin título*

Grafito y acuarela sobre papel

56 x 76 cm

2021



# Modelos del desarrollo y construcción de paz en la sustitución de cultivos de coca. Análisis de la participación comunitaria en los casos de Bolivia y Colombia\*

Sofía Quintero Cristancho (Colombia)\*\*

Silvia Mantilla Valbuena (Colombia)\*\*\*

Raúl Román Romero (Colombia)\*\*\*\*

## Resumen

En este artículo se realiza un análisis comparativo de las políticas de control y sustitución de cultivos de coca en Bolivia y en Colombia, respectivamente, a partir del contraste entre dos enfoques de paz y desarrollo —posneoliberal versus neoliberal—, así como del lugar que ocupa la variable de la participación comunitaria en las relaciones entre el Estado, las instituciones y las comunidades. Se concluye que, aunque en ambos casos la participación comunitaria se presenta como el eje fundamental para enfrentar el fenómeno de los cultivos de coca, es evidente que la relación Estado-comunidades en el caso de Bolivia, ha sido exitosa por la importancia de vincular asociaciones de base en el diseño e implementación de las políticas frente al cultivo —*bottom-up*— a través del Acuerdo del Cato, logrando su efectivo control y contención. En el caso de Colombia, por el contrario, el Estado continúa reproduciendo medidas

[240]

\* Artículo derivado del proyecto de investigación *Diagnóstico de la problemática del tráfico ilícito de drogas en el caribe y América Latina*, financiado por la Coordinación de Investigación, Universidad Nacional de Colombia sede Caribe.

\*\* Politóloga. Docente de Enseña por Colombia. Correo electrónico: [soquinterocr@unal.edu.co](mailto:soquinterocr@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0003-1121-2458 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=hcpQnKAAAAAJ>

\*\*\* Politóloga. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Doctora en Migraciones y conflictos en la Sociedad Global. Docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, e investigadora del Grupo de Investigación Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Correo electrónico: [scmantillav@unal.edu.co](mailto:scmantillav@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0001-5645-3349 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=YwtEMugAAAAAJ>

\*\*\*\* Historiador. Magíster en Estudios del Caribe. Doctor en Historia de América Latina. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia sede Caribe. Investigador del Grupo de Investigación Nación, Región y Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de Colombia sede Caribe. Correo electrónico: [rromanr@unal.edu.co](mailto:rromanr@unal.edu.co) - Orcid: 0000-0002-3186-5168 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=H8FZ7IEAAAAAJ&hl=es>

tecnocráticas y de focalización —*top-down*— en las que la participación social se reduce a una función legitimadora en un contexto de presencia permanente de cultivos, conflicto y desborde de la violencia en diversas zonas rurales del país.

### Palabras clave

Políticas Públicas; Sustitución de Cultivos de Coca; Paz Liberal; Posneoliberalismo; Participación Comunitaria; Desarrollo Alternativo.

**Fecha de recepción:** febrero de 2023 • **Fecha de aprobación:** junio de 2023

### Cómo citar este artículo

Quintero Cristancho, Sofía; Mantilla Valbuena, Silvia y Román Romero, Raúl. (2023). Modelos del desarrollo y construcción de paz en la sustitución de cultivos de coca. Análisis de la participación comunitaria en los casos de Bolivia y Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 67, pp. 240-267. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n67a10>

## Development Models and Peacebuilding in the Substitution of Coca Crops. Analysis of Community Participation in the Cases of Bolivia and Colombia

[241]

### Abstract

This article makes a comparative analysis of coca crop control and substitution policies in Bolivia and Colombia, respectively, focused on the contrast between two approaches to peace and development (Posneoliberal vs. Neoliberal), as well as the place that the variable called community participation has in the relationship among the State, national institutions and communities. It is concluded that, even when community participation is presented in both cases as the fundamental axis to deal with the phenomenon of coca cultivation, it is evident that the State-community relationship, in the Bolivian case, has been successful due to the importance of linking base associations in the design and implementation of policies against coca cultivation (bottom-up) presented in the Cato Agreement (Acuerdo del Cato), gaining an effective control and restriction. In the Colombian case, on the contrary, the State continues to reproduce technocratic measures and targeting actions (top-down) in which social participation is reduced to a legitimizing function in a context of permanent presence of coca crops cultivation, conflict and overflow of violence in several rural areas of the country.

### Keywords

Public Politics; Coca Crops Substitution; Liberal Peace; Post-Neoliberalism; Community Participation; Alternative Development.

## Introducción

El fenómeno de los cultivos de hoja de coca y su relación con las llamadas políticas antidrogas en los países andinos ha sido largamente documentado en las últimas décadas (Grisaffi, 2015; 2016; Thoumi, 2016). La literatura permite observar diferencias significativas entre los casos de Bolivia y Colombia: en el primer caso, los cultivos aparecen, en buena medida, aunque no exclusivamente, vinculados a las tradiciones ancestrales fuertemente arraigadas en las culturas indígenas de Bolivia y Perú; en el segundo caso, aunque no excluye la ancestralidad, el cultivo está estrechamente relacionado con el negocio y tráfico de estupefacientes, y los consecuentes problemas asociados al control del poder político, el conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos.

Los programas diseñados para hacer frente a la problemática — Plan Colombia, Iniciativa Regional Andina y Plan Dignidad en Bolivia— han revelado, por su parte, un fuerte enfoque antinarcóticos de carácter prohibicionista, influenciado por el discurso norteamericano y reforzado en las doctrinas de la lucha contra el terrorismo. Los tres programas se formularon a partir de un enfoque de desarrollo alternativo que para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010) se define como:

Un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión (p. 4).

Las iniciativas desarrolladas en Bolivia desde mediados de la década de 2000, en el marco de una apuesta por el desarrollo posneoliberal, han conducido a una disminución significativa del fenómeno del cultivo de coca. Desde la perspectiva de Pablo Dávalos (2014), el concepto de «posneoliberalismo» ha estado asociado a los gobiernos progresistas y de izquierda latinoamericanos que se han desmarcado de la colonización monetarista del neoliberalismo en su versión del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y que proponen la recuperación del Estado para provocar una redistribución del ingreso en beneficio de obras públicas e inclusión social. Este proceso estaría avalado y respaldado por

[242]

fuertes movimientos sociales y por una gran popularidad y credibilidad frente a gobiernos progresistas —como los de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Ignacio Lula Da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, entre otros—, pero que presenta contradicciones, pues se han llevado adelante políticas de extractivismo articuladas a la reprimarización de las economías como modelo de sustento y desarrollo que han implicado en algunos casos la desposesión de territorios e impactos sociales y ambientales negativos para las poblaciones.

Según los monitoreos recientes, se evidencia que entre 2009 y 2019 hubo una reducción de 10% del total de la superficie cultivada (UNODC, 2020b, p. 20). Esto significó una disminución aproximada de 5000 hectáreas durante el mismo periodo, con variaciones en algunos periodos, como en 2015, cuando existían 20 200 hectáreas de coca en comparación con las 30.900 ha presentes en 2009 (UNODC, 2020b, p.22). Sin embargo, Fernando Salazar (2018) contradice esta perspectiva, evidenciando que los resultados de monitoreo de la ONUDC muestran, a primera vista, debilidades en la sostenibilidad de estas cifras, ya que se ve que la disminución neta en el lapso de un año (2014-2015) apenas alcanzó 1%, debido a que la «racionalización» o «erradicación forzosa» alcanzó en este periodo la cifra de 11 020 hectáreas; asimismo, elabora múltiples críticas a la metodología de monitoreo de la UNODC y argumenta sobre la debilidad y casi fracaso de la política de control social de racionalización —erradicación— de cultivos de coca en Bolivia.

[243]

Aquí, la participación de las comunidades cocaleras ha desempeñado un rol determinante a partir del control social de los cultivos de coca en el marco de una estrategia de contención conocida como Acuerdo del Cato, cuyo propósito desde 2004 ha sido permitir la siembra de 1600 m<sup>2</sup> a miembros de sindicatos como parte de la subsistencia de las comunidades cocaleras, vinculando a los actores más representativos involucrados con los cultivos en Bolivia, especialmente las organizaciones de base, los sindicatos y el gobierno. El acuerdo se ha constituido como alternativa sostenible, participativa y humanista en la búsqueda de una apuesta autónoma frente al rígido marco del prohibicionismo, pues con el ascenso de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia (2006-2019) las estrategias para afrontar el fenómeno de los cultivos de coca en territorio boliviano se repensaron desde una transformación de la perspectiva del desarrollo, la economía, la tradición y la política.

En el caso de Colombia, cuya política antinarcóticos se ha caracterizado históricamente por la erradicación forzosa y un enfoque marcada-

mente prohibicionista, se ha producido un viraje producto del Acuerdo de paz durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) para apostar por una estrategia desde el desarrollo alternativo, la participación comunitaria y la superación de las brechas estructurales que favorecen la nociva relación entre el fenómeno de las drogas y la violencia. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) implementado por el Gobierno desde 2016 contempló así, dentro de su estructura, una asignación monetaria para el emprendimiento de nuevos procesos productivos, asistencia técnica y mediación comunitaria como parte de la participación de las familias vinculadas al programa. Para Silvia Mantilla, Tania Sastoque y Sofía Quintero (2021), a partir del análisis del modelo de «paz liberal» en Colombia, este modelo es perceptible dado que el PNIS encuentra dificultades tanto estructurales como prácticas en la sustitución de cultivos, debido a que sus programas han sido diseñados desde un enfoque neoliberal, el cual atiende a criterios de focalización presupuestal, asistencialismo fragmentado hacia las familias cocaleras, baja articulación institucional y ausencia e incumplimiento estatal en un contexto de baja asociatividad, cuyo objetivo principal se centra en la presentación de cifras de hectáreas sustituidas, más que en una transformación estructural de los territorios cocaleros.

[244]

La denominada «paz liberal» es un paradigma que ha imperado en el campo de las políticas de seguridad y resolución de conflictos desde la posguerra fría, pero que incluso tiene sus orígenes en la tradicional noción de «paz perpetua» de Immanuel Kant y en la Primera Guerra Mundial, bajo el liderazgo de Woodrow Wilson —presidente de Estados Unidos (1913-1921)— y su idea de la construcción de una paz cosmopolita mundial a ser instaurada mediante el Tratado de Versalles. El paradigma adquirió mayor posicionamiento durante la Guerra Fría, con el auge de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —y sus misiones de paz— y más específicamente durante la década de 1970, cuando se constituyó el principio filosófico de la llamada «exportación de la democracia» en Estados Unidos. Las nociones de democracia representativa, derechos humanos, buen gobierno, desarrollo y liberalización económica (Triana, 2014) se constituyeron, tanto en lo teórico como en lo político, en los pilares fundamentales de la paz liberal.

En pocas palabras, los actores gubernamentales de Colombia, en comparación con los de Bolivia, han desarrollado una política de sustitución

de cultivos con enfoque *top-down* —de arriba hacia abajo—,<sup>1</sup> privilegiando el rol orientador de los agentes tecnocráticos y considerando de manera marginal a los actores sociales que tienden a convertirse en sujetos pasivos respecto de tales políticas.

El área sembrada de cultivos ilícitos en Colombia pasó de 171 000 hectáreas en 2017 a 154 000 en 2019, una reducción de 9% de los cultivos que, efectivamente, supuso un freno a la tendencia al alza que inició en 2014 y que llegó a su punto más alto en 2017. No obstante, y aunque respuestas más contundentes a través de los acuerdos de sustitución y las medidas de erradicación durante la implementación de los acuerdos de paz a través del PNIS pudieron ocasionar esta variación en las cifras, los recientes informes dan cuenta de un aumento en la densidad de los cultivos en menores porciones de tierra por una mayor productividad de los lotes de coca en zonas muy específicas que pueden considerarse como enclaves productivos. Sin embargo, el propósito inicial del gobierno de Iván Duque de sustituir 50 000 hectáreas en el primer año de implementación del PNIS fue un fracaso, pues en cuatro años solo logró una reducción total de 17 000 hectáreas y en la actualidad Colombia sigue ocupando el lugar de mayor y más estable productor mundial de drogas.<sup>2</sup> El aumento en los cultivos de coca se concentró en los departamentos de Norte de Santander y Valle del Cauca, con alzas de 24% y 82%, respectivamente (UNODC, 2020a). Esto evidencia que el programa cuenta con dificultades y serios desafíos para lograr la construcción de una paz territorial en zonas cocaleras, donde las estrategias de sustitución y desarrollo son insuficientes.

[245]

En este artículo se defiende la idea, a partir de un enfoque comparativo, de que las reformas del proyecto posneoliberal liderado por Evo Morales con el Acuerdo del Cato y el control social de la coca en Bolivia produjeron resultados positivos por las potencialidades que ofreció la participación comunitaria en la contención de los cultivos de coca, la generación de nuevas estrategias de desarrollo y la superación de la violencia. La participación en Bolivia ha escalado desde los

---

<sup>1</sup> Políticas direccionales, orientadas, formuladas e implementadas por actores gubernamentales y tecnocráticos que introducen sus enfoques considerando de manera marginal o superficial las condiciones del contexto y a las bases sociales o agentes que tienden a convertirse en actores receptores y pasivos respecto de tales políticas.

<sup>2</sup> Al respecto, la UNODC señaló que en 2019 las incautaciones de toneladas de cocaína sumaron 433 y las de base de coca aumentaron 41%, al pasar de 35,3 toneladas a 49,8 (DW, 2020, junio 17).

ámbitos locales hasta los nacionales, como una estrategia legitimada y ampliamente apoyada desde distintos sectores que han privilegiado la implementación de programas que ponen a la población en el centro de la política pública como hacedora, ejecutora e igualmente responsable de esta —*bottom-up* o «de abajo hacia arriba»— (Gutiérrez, Restrepo y Zapata, 2017, p. 337). Este es un caso que ha sido discutido previamente por Hernán Manrique (2022) y Mayarí Castillo y Anahí Durand (2008) en análisis comparativos entre Bolivia y Perú acerca de la política y la representación de los movimientos cocaleros, en los que se evidencian elementos compartidos en los dos países, como la demanda de inclusión y reconocimiento, el alcance democratizador de la participación cocalera en el terreno electoral y la capacidad para demostrar el fracaso de las políticas antidrogas centradas en lo represivo y lo militar.

En el caso de Colombia, por el contrario, las políticas de sustitución del cultivo de coca han estado fuertemente determinadas por el enfoque de la paz y del desarrollo neoliberal, pues, aunque la participación también ha desempeñado un papel significativo en las experiencias exitosas de sustitución de cultivos ilícitos, esta se ha desarrollado de manera aislada y fuera de los marcos y estrategias estatales. Contrario a lo que sugiere el PNIS, en la práctica la participación en este programa no solo se comprende como un tipo de intervención de arriba hacia abajo —*top-down*—, sino que no logra abarcar una interconexión activa entre el Estado, las instituciones locales y las asociaciones comunitarias para dar soluciones a las problemáticas de los territorios cocaleros.

El análisis de las perspectivas y soluciones desarrolladas en Bolivia, en comparación con las realidades colombianas, permite identificar las posibilidades que se abren desde lo comunitario. Particularmente, el caso boliviano permite ampliar la discusión sobre la relación Estado-comunidades en el desarrollo de alternativas sostenibles que pasan por una concepción más dinámica de la participación y sus formas de interacción con la institucionalidad.

Partiendo de lo anterior, en este artículo se busca presentar reflexiones comparativas acerca de las posibilidades que surgen para el manejo de cultivos ilícitos desde la participación comunitaria de los territorios cocaleros, tanto en Colombia, con algunas experiencias exitosas de sustitución de cultivos que se inscriben en una serie de «desviaciones

[246]

positivas»<sup>3</sup> (Pascale, Sternin y Sternin, 2010), como en el caso de Bolivia con el conocido Acuerdo del Cato.

Este artículo es de carácter cualitativo y analítico, y se aborda a partir de un enfoque comparativo, especialmente, la comparación diferida, perspectiva útil para los casos asincrónicos, en los que no hay una conexión totalmente cronológica, sino que se comparan procesos históricos y políticos en coyunturas temporales equivalentes y con similitudes contextuales. La comparación entre ambos casos se realiza partiendo de la semejanza entre las políticas de sustitución de cultivos que imperaron tanto en Colombia como en Bolivia desde la década de 2000 con el Plan Colombia (2000-2015) y el Plan Dignidad (1992-2007), respectivamente. En ambo casos, la intervención de Estados Unidos fue crucial, así como el enfoque prohibicionista que desencadenó, el fortalecimiento de la violencia en zonas cocaleras y el fracaso en la reducción de los cultivos de coca y sus problemáticas asociadas.

Lo que realmente es comparable es el fracaso de este modelo de sustitución, vinculado con el prohibicionismo y su nueva orientación hacia un enfoque que involucra la participación comunitaria en el manejo de cultivos ilícitos. Aunque las medidas adoptadas en cada uno de los casos para responder a la ineficiencia del enfoque prohibicionista se caracterizaron por la ejecución de programas de desarrollo alternativo por gobiernos con posturas ideológicas, momentos y coyunturas políticas diferentes, atendieron a un objetivo común, el de disminuir los cultivos.

[247]

En el caso de Bolivia, la apuesta por una política con amplia legitimidad social y centrada en la participación de comunidades fue clave para dar una respuesta más integral ante la problemática de la coca. En Colombia, aunque el PNIS, resultado del Acuerdo de paz en 2016, cuenta con un componente de participación, continúa partiendo de un enfoque de política de arriba hacia abajo. Así pues, los periodos aquí comparados, aunque distantes cronológicamente, evidencian un momento posterior al enfoque prohibicionista en la política antidrogas. Ambos traen consigo una

---

<sup>3</sup> Las desviaciones positivas se refieren a casos exitosos de actores sociales cuyas estrategias novedosas que surgen como resultado de la apropiación de los contextos y de dinámicas emprendidas por las poblaciones desde sus realidades específicas muestran mejores resultados en la sustitución de la coca o en su transformación productiva.

concepción del Estado, el desarrollo y la participación a tomar en cuenta para alimentar la discusión sobre cultivos ilícitos y los éxitos y fracasos relativos para su contención.

## 1. Los modelos de desarrollo y el debate sobre la construcción de la paz híbrida versus la paz liberal

El marco interpretativo desde donde se aborda el presente análisis parte de una reflexión sobre las perspectivas de paz y desarrollo a través de las cuales son concebidas las problemáticas sociales y su relación con la formulación e implementación de políticas antinarcoóticos. Se contemplan así los postulados sobre «paz híbrida» versus «paz liberal» en relación con los modelos de desarrollo imperantes en cada caso y las implicaciones frente a problemas como los cultivos de coca de uso ilícito.

El modelo de paz liberal es entendido por Oliver Richmond (2015) como parte de una ontología encarnada por la hegemonía de occidente, un postulado universalista que desconoce las realidades contextuales de otros Estados del mundo y que se encuentra vinculado a nociones neoliberales del desarrollo económico con miras a la apertura de mercados, la focalización y la asignación monetaria de recursos. Así, la «paz liberal» se deriva de una arquitectura de la gobernanza internacional en el manejo de conflictos que surgió en la década de 1970 y que ha tenido desarrollos posteriores para garantizar la promoción del sistema democrático y neoliberal, lo cual se ha logrado mediante la institucionalización de un abordaje tecnocrático e ideológico subsumido en el discurso hegemónico de la seguridad internacional —guerra contra el narcotráfico y el terrorismo—, que a menudo es opuesto a las visiones que las comunidades locales cocaleras y la sociedad civil tienen de la seguridad y la paz en sus contextos de desarrollo.

Cabe resaltar que, dentro del marco de operación del modelo de la paz liberal, en casos como la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, la participación efectiva de las comunidades también puede llegar a desarrollarse desde un margen no contemplado, entendido como «desviaciones positivas», las cuales se refieren a que en cada comunidad hay ciertos individuos o grupos cuyos comportamientos y estrategias «inusuales» les permiten encontrar mejores soluciones que sus pares (Pascale, Sternin y Sternin, 2010).

[248]

Por el contrario, la paz híbrida (Richmond, 2015; Mac Ginty, 2010, 2012; Mac Ginty y Sanghera, 2012; Pugh, 2011) corresponde a un modelo más contextualizado, de participación local-global, desde lo social, la movilización civil, la coexistencia y los derechos. Esta se complementa con el concepto de paz transformadora y participativa (Ramos, 2015) que concibe la participación y los actores sociales involucrados en la construcción de paz desde los procesos colectivos y la construcción de sus propios valores y comportamientos. Asimismo, este modelo de paz se vincula a la perspectiva *bottom-up* —de abajo hacia arriba—, la cual reconoce la importancia del desarrollo local desde las comunidades hacia las que se dirige la política pública, con componentes más participativos y contextuales que aportan otro tipo de desarrollos.

## 2. Bolivia

### 2.1 Cultivos ilícitos y políticas antidrogas: una revisión histórica

El cultivo y consumo de coca en Bolivia se remonta a su tradición indígena ancestral y se encuentra ligado a su cosmovisión como sociedad (Grisaffi, 2015; 2016; Spedding, 1997). Adicionalmente, los cocaleros se han constituido como una fuerza histórica y política relevante en el desarrollo de los programas asociados a la siembra de cultivos de coca en ese país.

[249]

El cultivo se sitúa especialmente en dos regiones: Los Yungas de La Paz y Chapare. La primera de ellas se vinculó con el cultivo de uso ancestral y tradicional desde hace alrededor de mil años (Grisaffi, 2016), y la segunda se ha vinculado mayoritariamente a la producción de cocaína desde la década de 1950. Debido al componente cultural de esta planta, en 1988, y de la mano de Estados Unidos, se promulgó la Ley 1008 que autorizó el cultivo de 12 000 hectáreas de coca de manera legal en zonas tradicionales de cultivo, particularmente en Los Yungas. Al mismo tiempo, esta ley enunciaba que los demás territorios debían someterse a una erradicación sistemática de los cultivos de coca, incluyendo a la zona del Chapare. El primero de los grandes conflictos en la zona se generó por la negación del Gobierno a incluir a las organizaciones cocaleras en la discusión de la Ley 1008, lo que se evidenció en posteriores conflictos con la fuerza pública (Castillo y Durand, 2008, p. 59).

La política de sustitución de cultivos de coca se realizó desde entonces de la mano del Gobierno de Estados Unidos, cuya presión para la erradicación promovió el desarrollo de programas de sustitución rápidos y extensos. Hacia 1985, en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se estableció una política antidrogas que sufría de mala coordinación, corrupción y desarrollo alternativo inefectivo (Grisaffi, 2016). Otros problemas como la introducción de productos mal adaptados al contexto —excepto por el banano y el palmito que tuvieron un buen resultado—, la ausencia de mercados, la poca infraestructura y las fluctuaciones de precios, así como la evidente dificultad para competir con los ingresos de la coca en medio de un mercado ilegal, evidenciaron el fracaso de estas políticas en contra del negocio de los cultivos ilegales y las drogas.

Aunque el gobierno de Paz Zamora erradicó las 7000 hectáreas requeridas en el marco de la cooperación con Estados Unidos, para esa época la superficie cultivada neta aumentó en 312 hectáreas (Williams, 1997). Durante la década de 1990 se fortaleció la política antidrogas centrada en una erradicación total de los cultivos de coca, para lo cual se contó con financiación del gobierno de Bill Clinton (1993-2001). La medida generó tal resistencia social que el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) decretó en 1995 un estado de sitio durante tres meses para controlar la protesta social y cumplir con los esfuerzos de erradicación requeridos —alrededor de 1750 hectáreas— (Laserna, 1993).

Posteriormente, se ejecutó el denominado Plan Dignidad de 1998, con el cual se pretendía vincular a los cocaleros a programas de desarrollo, contar con su participación y disminuir la represión característica de los programas anteriores. Es importante señalar que, al igual que el Plan Colombia, este programa se inscribe dentro de la denominada Iniciativa Regional Andina, en la cual desde el Gobierno de Estados Unidos se fortaleció la militarización en el marco de la guerra contra las drogas, atacando a los países productores (The White House, 2002, marzo 23).

El desarrollo del programa estuvo atravesado por la represión, la falta de garantías de sustitución y la resiembra en el marco de un mercado poco favorable para los nuevos procesos productivos. Aunque el programa logró en sus cinco años casi su meta de erradicación total en el Chapare, la incapacidad del Gobierno de proporcionar medios de subsistencia a las familias afectadas por el desarrollo alternativo provocó una espiral de protesta y confrontación que puso en riesgo la estabilidad del gobierno de Hugo Banzer (1997-2001)

[250]

(Ledebur, 2002, junio, p. 2), además de un desplazamiento de los cultivos a otros puntos del territorio boliviano, así como a Colombia por un efecto globo (Dion y Russler 2008; Ramirez y Youngers, 2011).

Este programa, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), apareció para los coccaleros como una estrategia para dividir a las uniones coccaleras, por lo que en 2008 estas uniones anunciaron que no continuarían con el programa. Aunque en el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) se inició con el acuerdo de permitir la plantación de un cato de coca (1600 m<sup>2</sup>) como parte de la subsistencia de los coccaleros, con la llegada al poder de Evo Morales (2006-2019), el Acuerdo del Cato permitió la siembra de 7000 hectáreas en el Chapare y más de 1000 en otras zonas transitorias (Grisaffi, 2015).

El Acuerdo del Cato, para examinar el caso de Bolivia, resulta de una relevancia particular, pues consiste en la contención de cultivos de coca, en la que los sindicatos desempeñan un papel determinante en su control productivo y social. El Cato vincula a toda la comunidad y se sitúa en las distintas dimensiones desde la institucionalidad, pues los sindicatos y las asociaciones coccaleras se encargan de mantener en el territorio los cultivos dentro del límite. Existen, además, entre las mismas comunidades, una serie de penalizaciones al incumplimiento del acuerdo, entre las cuales los sindicatos desempeñan un rol fundamental.<sup>4</sup>

[251]

## **2.2 La llegada de Evo Morales y el exitoso caso del «Cato»: reflexiones a partir del modelo de desarrollo posneoliberal**

La llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia planteó la hibridación de dos aspectos como pilares de su gobierno: el socialismo y la tradición indígena, en lo que se denominó la «revolución boliviana». La propuesta posneoliberal de Morales consistía en generar mejores políticas de redistribución, vinculación con los movimientos sociales y reafirmación de la identidad indígena que había estado subordinada durante los últimos siglos, en lo que sería la nacionalización de la política de drogas (Farthing y

---

<sup>4</sup> En caso de que se incumpla el acuerdo, ellos mismos se encargan de erradicar la coca y prohíben su siembra por un año. Finalmente, los coccaleros mantienen la medida del cato, pues la contención del cultivo permite que los precios se mantengan, lo que implica mayor ganancia con menos trabajo (Grisaffi, 2016, p.158).

Ledebur, 2015, p. 23). Al mismo tiempo, la garantía de derechos humanos se inscribía dentro de los pilares de la justicia social, la construcción de infraestructura óptima para el desarrollo, la incorporación del conocimiento local y el desarrollo regional.

En el caso del programa de control social de la coca, es evidente que la política de manejo de los cultivos se piensa desde una perspectiva *bottom-up*, es decir, con la participación de los actores locales desde abajo, que además vincula al Estado activamente, pero en el que este no totaliza las dinámicas del programa. La contención de coca desde esta nueva apuesta no es sólo una política del Gobierno, sino que se convierte en un programa que las comunidades luchan por mantener, debido a que mejora sus condiciones de vida y les abre la posibilidad a nuevas oportunidades de sostenimiento. Adicionalmente, el control social funciona en tanto se construye colectivamente y no es impuesto por el Estado ni ejecutado por sus instituciones.

El Estado, en este sentido, brinda las posibilidades y genera la capacidad institucional para que políticas participativas se lleven a cabo, lo que estaría denominado como neoliberalismo institucional (Dávalos, 2014). Así, el programa de contención de coca en Bolivia no corresponde con una apuesta completamente radical u opuesta a las visiones de desarrollo del neoliberalismo por diversas razones, fundamentalmente, porque el apoyo internacional sigue siendo vital en la financiación de estos proyectos y ha permitido tecnificar el sistema de monitoreo a través del Sistema Único de la Coca (Siscoca) y su registro biométrico, lo que implica que aún operan los mecanismos de la gobernanza internacional de la lucha contra las drogas. En segundo lugar, porque, aunque se ha aceptado el consumo de coca al interior de las fronteras de Bolivia, la normativa internacional no parece flexibilizarse con la legalización de la hoja de coca, lo que prohíbe las oportunidades productivas y económicas de la exportación de esta y sus derivados como productos lícitos.

De este modo, los mecanismos de regulación y legalización frente al debate de los cultivos ilícitos continúan muy influidos por las posturas de la política estadounidense, sin embargo, es posible percatarse de alternativas de autonomía que en algunos contextos latinoamericanos han logrado avances significativos, como es el caso del Uruguay, donde la diplomacia activa internacional y la unificación y coordinación en el ámbito nacional desempeñan un papel fundamental en el paulatino proceso de legalización (Álvarez, Pose y Luján, 2017, p. 51).

[252]

### 2.3 Participación, sindicalismo y comunitarismo en el control de los cultivos ilícitos

Aunque la discusión frente al modelo de desarrollo boliviano, sus condiciones y efectos, ha sido abordada a partir de perspectivas disímiles, la variable que resulta más ilustrativa en el marco de las estrategias exitosas de contención de cultivos de coca es el de la participación comunitaria, traducida en dinámicas de control social. Este componente permite ampliar los horizontes explicativos del Estado y sus márgenes de acción, fusionando al Estado con las comunidades desde una perspectiva *bottom-up* en la política antidrogas. El Acuerdo del Cato y el control social de la coca surgen de incluir a las comunidades cocaleras en la discusión sobre las políticas antidrogas para llegar a un consenso en lo que se sintetiza como «coca sí, cocaína no». Esta estrategia se enmarca en una apuesta por reafirmar la identidad propia en el marco de una lucha contra la hegemonía estadounidense, pues rescata el valor ancestral, identitario y social de la coca en la historia del pueblo boliviano, lo cual se acompaña de la nacionalización de la política antinarcoóticos.

La estructura de control y monitoreo de los cultivos de coca en el Chapare, particularmente, pero en general en todo el territorio boliviano, da cuenta de una cooperación entre lo local, lo nacional y lo global, permitiendo establecer respuestas desde los contextos territoriales y sus necesidades. La articulación entre estos tres ámbitos, de acuerdo con Linda Farthing y Kathryn Ledebur (2015), se realiza de la siguiente manera: en primer lugar, existe en el Chapare una amplia cultura de la asociatividad, por lo que los cocaleros se constituyen como actores políticos en los sindicatos. Estos sindicatos vinculan a distintas asociaciones de cultivadores y se establecen en el ámbito territorial. Las comunidades, al reconocer el beneficio que les representa mantener controlados los cultivos de coca, se encargan de hacer cumplir el acuerdo desde el seguimiento de la cantidad de hectáreas cultivadas.

Adicionalmente, a través de un sistema de registro biométrico — Siscoca— se identifica a los cocaleros y se les entrega una tarjeta de autorización a los productores con la que se monitorea la cantidad de coca producida y sus lugares de comercialización. Los datos recolectados por este sistema se comparten y se cruzan con los de la Unidad de Desarrollo Económico y Social del Trópico de Cochabamba (Udestro) —entidad dirigida por los cocaleros— y con los líderes de sindicatos locales a través de oficinas de Módulos de Control de Coca. Posteriormente, el secretario local de control social o el dirigente del sindicato comprueban estos datos y

[253]

organizan una comisión —compuesta por miembros de los mismos sindicatos y delegados de otros sindicatos locales— para inspeccionar los catos en los territorios. En caso de que haya problemas, interviene una federación con mayor rango. El control cruzado entre todas esas entidades permite que los sindicatos se presionen mutuamente para garantizar el cumplimiento, a lo que se suma la labor social que cumplen las propias comunidades que eliminan los excesos de coca antes de remitirlos a la comisión para evitar la eliminación total del cato y la desaprobación comunitaria (Farthing y Ledebur, 2015, Grisaffi, 2016). Del mismo modo, el incumplimiento del Acuerdo del Cato por parte de las familias es concebido como una carga económica para toda la comunidad.

Existen también reuniones mensuales de la federación a la que asisten los líderes sindicales de base e incluso miembros de la Udestro, y reuniones de sindicatos de base en las que se discuten estrategias de aplicación del control de coca y se tratan casos particulares. Adicionalmente, existe orientación educativa por parte del personal del Programa de Apoyo al Control Social (PACS). Para los sindicatos que no cumplen con el control al cultivo establecido por el acuerdo, existen reprimendas públicas a través de la emisora de las federaciones de coca, lo que implica una pérdida de legitimidad del sindicato. Además de las sanciones sociales, se bloquea el acceso social a las obras públicas, el derecho a cultivar coca e incluso a participación sindical.

El segundo ámbito de cumplimiento es verificado por la Udestro, cuyo personal visita los territorios y establece sanciones al cultivo en los casos en que se sobrepasa la cantidad acordada por un año e implica solicitar nuevamente un registro a la Udestro, además de una autorización del sindicato. Posteriormente, se convoca a la Fuerza de Tarea Conjunta, compuesta por fuerzas militares, para erradicar los cultivos excedentes. No obstante, esta entidad depende operativamente del Viceministerio de Defensa Social, lo que evidencia otro tipo de entendimiento sobre la dinámica de la erradicación forzosa.

Así, las comunidades, en distintos ámbitos, se encargan de mantener el acuerdo vigente, lo que les permite cooperar con los distintos entes nacionales e internacionales en la generación de procesos productivos sostenibles que mejoran considerablemente sus condiciones de vida. La participación desempeña un rol determinante en las posibilidades de desarrollo que se genera en los territorios cocaleros y en un desarrollo híbrido, tanto en términos de productos como de actores vinculados. Finalmente,

este trabajo comunitario ha contribuido a disminuir las violaciones a los derechos humanos que caracterizaban las antiguas políticas antinarcoóticos, aspecto que en menor medida se evidencia en los casos exitosos de sustitución en Colombia (Farthing y Ledebur, 2015).

Si bien el caso del Acuerdo del Cato y su consecuente control social del cultivo de coca representa un avance relevante a la hora de pensar políticas sostenibles de desarrollo con cultivos, es importante evidenciar que su implementación sugiere algunos desafíos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar el modelo y sus posibles readaptaciones en otros contextos. En primer lugar, la política antinarcoóticos en Bolivia reconoce que no puede acabar con el mercado internacional de las drogas y ese no es su objetivo, pero la influencia de este fenómeno en el desarrollo de la política interna es innegable. Por esta razón, las dificultades asociadas a la producción y tráfico de estupefacientes deben contar con un apoyo internacional que transforme la perspectiva de atención del problema. Las iniciativas nacionales pueden tener resultados positivos, pero su perdurabilidad dependerá también de un clima internacional favorable para que estas puedan fortalecerse y contemplar nuevas opciones en los mercados internacionales. No obstante, en el marco de sus posibilidades, el caso boliviano presenta un enfoque de reducción de daños, el cual consiste en el diseño de programas orientados a reducir las consecuencias adversas sanitarias, sociales y económicas derivadas del consumo de drogas psicoactivas legales e ilegales, sin abandonar necesariamente el consumo de drogas (Harm Reduction International, s. f.).

[255]

Por otra parte, la participación y fidelidad al programa que se presenta en la región del Chapare se encuentra ampliamente ligada a la lealtad hacia Evo Morales como representante de los cocaleros de la región. Es diferente en el caso de Los Yungas de la Paz, donde existe una asociatividad menor y mayor resistencia al Gobierno. Así, la política de contención de cultivos presenta brechas regionales que se vinculan a factores políticos de representación, lo que genera conflicto entre ambas regiones.

### **3. Colombia**

#### **3.1 Un enfoque prohibicionista y de política social neoliberal frente a los cultivos de coca**

El problema de los cultivos ilícitos en Colombia ha constituido un pilar significativo en las políticas de seguridad de la región de los Andes

en las últimas décadas. Sin embargo, la perspectiva desde la cual estas políticas han sido implementadas data de mediados del siglo xx e incorpora de manera determinante el enfoque del prohibicionismo y la represión. La política antidrogas en Colombia ha contado con restricciones y dinámicas nacionales e internacionales que han dificultado reformas significativas en la solución al problema de los cultivos ilícitos, particularmente de coca (Uprimny y Guzmán, 2016). Así, la política antidrogas en Colombia ha permanecido sin generar grandes transformaciones institucionales y de fortalecimiento estructural en los territorios cocaleros, lo cual, vinculado a las condiciones de violencia y marginalización de estos, ha determinado el fracaso en la disminución de cultivos ilícitos en la historia reciente del país. A diferencia del caso boliviano, la historia del tratamiento de los cultivos de coca en Colombia no ha contado con un punto de quiebre o alternativa política que posibilite repensar las dinámicas vinculadas al cultivo y abordarlo desde perspectivas más participativas y menos represivas.

[256] Para Rodrigo Uprimny y Diana Guzmán (2016), las políticas antidrogas en Colombia son categorizadas a partir de una perspectiva normativa en cuatro etapas: la primera, comprendida entre comienzos del siglo xx hasta 1960, contempla una transición de la prevención a la represión, cuyos esfuerzos normativos se encaminan hacia la penalización de la producción, distribución y consumo de drogas; la segunda, transcurrida entre la década de 1970 e inicios de 1990, se presenta un aumento de la represión, en la que la política internacional norteamericana empieza a desempeñar un papel determinante. La «lucha contra las drogas», abanderada por Richard Nixon (1969-1974), buscaba atacar la oferta, lo que implicó la financiación del fortalecimiento de estrategias antidrogas en los países productores. En el caso colombiano, el componente punitivo de la política antidrogas se incrementó, en el marco de un crecimiento de la violencia y el conflicto armado vinculado a los grandes carteles del narcotráfico.

En la tercera etapa, comprendida entre la década de 1990 y 2009, se erosionó la estrategia represiva al problema de las drogas, en la que la alineación con la política estadounidense desempeñó un papel importante. Uno de los ejemplos más claros fue el conocido Plan Colombia en 1999, cuyas estrategias de erradicación de coca se concentraron en la fumigación aérea con glifosato, la confiscación de cocaína y la persecución a los narcotraficantes. Frente a la intervención de Estados Unidos en la política

antidrogas colombiana, Juan Gabriel Tokatlian (2009; 2011) y Arlene Tickner (2007) afirman que la lucha contra las drogas fue vinculándose con el discurso antiterrorista global, lo que determinó las relaciones diplomáticas entre ambos países y fortaleció la cooperación para atacar militarmente este tipo de cultivos. Durante el Plan Colombia, se presentó una fumigación de más de 1,6 hectáreas, resultados que no tendrían una larga duración (Ramírez, 2017).

La criminalización y abordaje prohibicionista del problema de los cultivos ilícitos no logró grandes transformaciones en las condiciones estructurales que explican la permanencia de los cultivos de coca, pues no presentó alternativas institucionales viables que atacaran la raíz del problema. La corrupción, la debilidad institucional y la baja consolidación del imperio de la ley han facilitado el mantenimiento y estabilización de las economías ilegales vinculadas al cultivo de coca (Rocha, 2011; Thoumi, 2002). Los programas de desarrollo alternativo tienen su auge también durante este periodo y evidencian las dificultades de sustituir el cultivo en zonas donde el control territorial se encontraba en manos de actores armados. La falta de mercados para comercializar los productos por los que se sustituye la coca y la baja capacidad institucional dificultaron el desarrollo de programas integrales que garantizaran la sustitución y no resiembra de cultivos ilícitos.

[257]

En esta etapa es importante destacar el enfoque que diseñó el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) con la implementación de la seguridad democrática, que amén de reproducir y adaptar la política dirigida a contrarrestar el terrorismo internacional hizo de la política de erradicación de cultivos una ofensiva para desfinanciar a los grupos al margen de la ley, cuyas finanzas se beneficiaban con la producción y comercialización de la coca, al mismo tiempo que convirtieron la fumigación con glifosato en una amenaza para las estructuras productivas comunitarias, generando más tensiones y extremando los conflictos con las comunidades de campesinos en diferentes partes del país.

Finalmente, la cuarta etapa, desarrollada desde 2009 hasta la actualidad, ha oscilado entre el autoritarismo y los discursos de defensa de los derechos humanos. Si bien se han realizado algunos avances en la no criminalización de ciertos eslabones de la cadena y se ha ampliado el debate sobre las condiciones estructurales que han determinado la

vinculación y permanencia de las poblaciones a los cultivos ilícitos, los desafíos implican un giro en la concepción del problema y sus posibles soluciones. Aunque el PNIS como producto del Acuerdo de paz en 2016 ha establecido líneas de acción en aras de vincular participativamente a las poblaciones y de avanzar hacia la garantía de servicios públicos y asistencias técnicas a las familias vinculadas al programa, sus estrategias resultan insuficientes. La puesta en marcha del PNIS ha dejado en evidencia las dificultades de dar solución al problema de los cultivos ilícitos desde una perspectiva neoliberal. La focalización, la perspectiva de la participación legitimadora y el desarrollo alternativo han manifestado las limitaciones del Estado colombiano en el cumplimiento de garantías con una débil institucionalidad (Mantilla, Sastoque y Quintero, 2021).

### 3.2 Reflexiones desde la política neoliberal

El diseño de la política social en Colombia para enfrentar el fenómeno de los cultivos de uso ilícito se define a partir de una concepción neoliberal del problema y sus soluciones, particularmente, desde las apuestas del desarrollo alternativo. Como lo plantea Ricardo Rocha (2016), los esfuerzos de las políticas antidrogas han girado en torno al desarrollo rural, el medio ambiente, la criminalidad y los procesos de paz. El énfasis que se da a cada aspecto ha dependido de situaciones concretas y complejas de cada momento histórico (véase cuadro 1).

El PNIS se plantea como un programa de desarrollo alternativo en el que la focalización desempeña un rol determinante. Si bien es evidente que el problema de los cultivos ilícitos no se desarrolla de igual manera en todas las regiones del país, la focalización actúa como si lo fuera. En este sentido, se establecen unos territorios cocalleros y se despliegan criterios de inversión, asistencia técnica y transferencias monetarias<sup>5</sup> para la financiación de procesos productivos en las regiones más afectadas por el fenómeno. Adicionalmente, este tipo de transferencias le otorgan una centralidad preponderante al dinero en la construcción de ciudadanía. Esto último es significativo si se considera que para hacer parte del programa las familias debieron haberse inscrito desde el inicio y que esto implica vincularse también a los programas de participación ciudadana con los que cuenta el PNIS. Adicionalmente, se presentan problemas

<sup>5</sup> De acuerdo con los conceptos de Margarita Chaves y Juan Felipe Hoyos (2019, junio 24-26).

**Cuadro 1.** Visión y enfoque del desarrollo alternativo en Colombia (1985-2015).

Años	1985-1993	1994-2002	2001-2002	2003-2009	2010-2015
<b>Programa</b>	Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)	Plan de Desarrollo alternativo (PDA)-Plante	Fondo de Inversión para la Paz (FIP)	Programa Presidencia para los Cultivos Ilícitos (PCI)-Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)
<b>Visión</b>	Desarrollo rural	Antinarcoóticos, desarrollo rural		Contrainsurgente, antinarcoóticos y desarrollo rural	
<b>Modelo de gestión</b>	Abajo hacia arriba ( <i>bottom-up</i> )		Arriba hacia abajo ( <i>top-down</i> )		
<b>Relacionamiento del desarrollo alternativo con la erradicación</b>	Voluntario y complementario			Condicionado a erradicación previa y complementario a GME	
<b>Diseño de programas</b>	Según demanda		Estandarizados		
<b>Población objetivo</b>	Grupos más vulnerables y marginados de población rural	Pequeños productores campesinos e indígenas. UAF	Familias en pactos de erradicación voluntaria	Las comunidades comprometidas en cero cultivos ilícitos	
<b>Focalización</b>	Zonas de economía campesina e indígena afectadas por cultivos ilícitos	Áreas de incidencia baja, alta, potencial expansión de cultivos ilícitos	El Macizo colombiano, Magdalena Medio, Suroriental. Planes Putumayo y Sur de Bolívar.	Áreas libres de cultivos ilícitos y excluye PNIN	
<b>Financiamiento</b>	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDCP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Comunidad Andina (CAN) y Unión Europea (UE)	Presupuesto nacional, sistema de cofinanciación Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Bonos de paz, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Presupuesto nacional y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	

Fuente: elaborado a partir de Rocha (2016, pp. 7-8).

con la implementación del PNIS que se ha basado en una distribución focalizada de carácter colectivo-familiar del dinero que conlleva los problemas del asistencialismo, la individualización de las inversiones y la consolidación a largo plazo de proyectos productivos como alternativa estructural al problema de los cultivos ilícitos en Colombia (Mantilla, Sastoque y Quintero, 2021, pp. 198-200).

Por otra parte, aunque el PNIS sugiere un enfoque de derechos y una disminución de la represión, las condiciones que genera no son suficientes para sustituir la coca, lo que desencadena en un incumplimiento que es atacado con erradicación forzosa. Lastimosamente, en el gobierno de Iván Duque (2018-2022) se retomó la discusión sobre el uso de glifosato y la militarización de zonas cocaleras, lo que evidencia una prevalencia de las cifras de coca erradicada sobre el desarrollo humano y la generación de condiciones óptimas para una sustitución sostenible. La erradicación forzosa se acompaña de un discurso que, en la administración Duque, refuerza la idea de que la única estrategia efectiva para solucionar el problema de las drogas es la fuerza. A pesar de que el PNIS avanza en el reconocimiento del papel cultural y ancestral de la coca en algunas comunidades, el programa no concibe estrategias que mantengan los cultivos de coca en ninguna medida, a pesar de las discusiones en las que se sugiere articular la coca al mercado legal (Cruz y Chaparro, 2017).

[260]

La participación, finalmente, se contempla en el PNIS en su dimensión representativa más que asociativa, lo que ha encontrado limitaciones claras en un contexto de debilidad institucional. Si bien se firmaron alrededor de treinta acuerdos colectivos y participativos para la sustitución de cultivos, en los que las comunidades de manera voluntaria expresaron la intención de sustituir sus cultivos siempre y cuando las condiciones de desarrollo y oportunidades integrales posibiliten la sostenibilidad del programa (Tobón y Sierra, 2018), se advierte una condicionalidad respecto a condiciones deseables. La participación no es, *per se*, un elemento de desarrollo, sino que aparece como su resultado. No se presenta entonces una articulación real entre la participación contemplada por el programa y el Estado en la generación de garantías sostenibles de desarrollo. Con todo, la participación desarrollada desde algunas «desviaciones positivas» del programa en los territorios ha mostrado resultados positivos en la sustitución de cultivos de coca que se acompaña de una transformación productiva (Pascale, Sternin y Sternin, 2010).

### 3.3 Participación fragmentada, autónoma y legitimadora en el caso colombiano

A pesar de las dificultades del PNIS —y los programas antecesores— en la sustitución de cultivos de coca en Colombia, sus fallas estructurales y enormes desafíos, se encuentra en la bibliografía referencias a experiencias significativas frente a este tema. Algunos casos exitosos de sustitución de cultivos han sido sistematizados por Andrés Bermúdez y Juan Carlos Garzón (2020), donde queda en evidencia la importancia de la participación en la superación de este fenómeno. Por otra parte, Iván Lobo, María Vélez y Álvaro Arroyo (2020), en un estudio de caso de un Consejo Comunitario afrocolombiano al sur del municipio de Buenaventura, ilustran cómo algunas comunidades logran resistir de manera efectiva la influencia de cultivos ilícitos a partir de organizaciones de base y la influencia de liderazgos funcionales.

Uno de los factores determinantes en los distintos casos exitosos consiste en una reapropiación cultural y una recuperación de sus raíces que simultáneamente se acompaña por un reconocimiento de su territorio, sus particularidades y necesidades. Se presentan casos de transformación productiva que surgen desde la asociatividad y la construcción de instituciones participativas en el ámbito político y empresarial, que resuelven los vacíos de la política estatal del PNIS y aquellas que le antecedieron a una escala local. Las estrategias de sustitución de cultivos de coca en los territorios colombianos cuentan con un pilar en común: la búsqueda de la conservación del ecosistema en el marco de un desarrollo económico y humano sostenible. La participación, en estos casos, se manifiesta en agrupaciones productivas, Consejos Comunitarios, grupos de investigación del territorio y organizaciones productivas sin intermediarios, con una perspectiva propia sobre el territorio en los procesos de desarrollo. Estas alternativas resultan «desviaciones positivas», pues «las discusiones alrededor del desarrollo alternativo reconocen el papel protagónico que tienen las comunidades y los actores locales» (Bermúdez y Garzón, 2020, p. 24).

Se presentan entonces casos de contención de la frontera agrícola, por ejemplo, en Puerto Camelias, un corregimiento sobre el río Caguán en Cartagena del Chairá, donde la comunidad se encarga de controlar los territorios destinados, en este caso, a la ganadería. Cartagena del Chairá permaneció hasta 2013 como uno de los municipios con mayor concentración

[261]

de cultivos de hoja coca en el departamento del Caquetá (Ministerio de Justicia y UNODC, s. f.) que junto con La Montañita, San José del Fragua y Solano concentraban 68% del área sembrada del Departamento (p. 7).

Esta alternativa encuentra una semejanza con otras de contención de coca en Bolivia con el cato, pues en ambos casos es la comunidad la que se encarga de monitorear y garantizar la estabilidad en el territorio. El caso presenta un contexto diferente al boliviano, en tanto la erradicación de la coca fue producto de actividades militares en la zona, lo cual dejó a la ganadería como una nueva fuente lícita de ingresos en la región. Este caso, como los otros ocho evidenciados por Bermúdez y Garzón (2020), da cuenta de que la participación ha desempeñado un papel significativo en las iniciativas de no resiembra de coca y de la búsqueda de alternativas sociales, económicas y ambientales a las dinámicas ligadas a los cultivos ilícitos.

## Conclusión

El análisis comparado de las políticas antinarcóticos en Bolivia y Colombia evidencia que los resultados del desarrollo alternativo en Colombia y del desarrollo con coca en Bolivia sugieren desafíos enormes a la contención y sustitución de cultivos de coca. No obstante, las perspectivas del desarrollo alternativo en Bolivia encontraron un punto de quiebre con la llegada de Evo Morales, el Acuerdo del Cato y el control social de la coca. Este punto de quiebre no ha tenido lugar en el caso colombiano, donde los programas de Familias Guarda Bosques y el PNIS dan cuenta de que la perspectiva de la «paz liberal» de la política antinarcóticos continúa vigente para la solución del problema.

En Bolivia, la constitución de sindicatos y su posterior involucramiento en la política institucional da muestra de la importancia de vincular asociaciones de base en el diseño, implementación y seguimiento a políticas integrales de contención, reconocimiento que aún permanece lejano en el contexto del posconflicto colombiano. Adicionalmente, la obligatoriedad de la vinculación a los programas de sustitución para recibir apoyos al desarrollo económico da cuenta de que en Colombia se pone por encima los resultados cuantitativos de la sustitución sobre el mejoramiento de las condiciones de las comunidades cocaleras afectadas por el conflicto armado. Entonces, la política focalizada del PNIS como producto del Acuerdo de paz, a pesar de proponer una visión de derechos y representar

[262]

un tácito avance en la concepción del problema, permanece desarticulada de las iniciativas locales y no aporta al empoderamiento de las comunidades para sustituir, ni les otorga el protagonismo que se requiere para conseguir resultados duraderos.

Aunque en ambos casos la participación comunitaria se presenta como el eje fundamental en torno al cual se implementan las políticas de manejo de cultivos ilícitos, es evidente que la visión del Estado inmersa en cada caso es muy diferente, así como sus implicaciones. En Colombia, la participación tiene resultados exitosos en contextos muy particulares, los cuales se generan precisamente dentro de los vacíos que presentan los programas estatales. El Estado, entonces, continúa reproduciendo en la práctica dinámicas de centralización, de *top-down*, que resultan inconstantes, inconsistentes e insuficientes para afrontar un problema de tal magnitud. La participación, más que marginal al accionar del Estado, debería encontrarse en constante interlocución con este, fortaleciendo simultáneamente los conceptos y acciones de los programas y al Estado en sí mismo. Esto cobra mayor importancia si se considera que los contextos de participación exitosa siguen inmersos en ambientes ampliamente amenazados por el retorno de la violencia armada, los asesinatos a líderes sociales y comunitarios, y las economías ilegales asociadas al cultivo de coca, por lo que la sustitución no aparece como una práctica mayoritaria.

[263]

Por otra parte, es posible identificar que el manejo exitoso de cultivos en ambos casos ha partido de un aspecto significativo: el reconocimiento de lo propio y el empoderamiento de las comunidades a partir de una reafirmación identitaria que se resiste a categorías violentas impuestas, tanto por los Estados como para actores al margen de la ley —estos últimos, en el caso particular de Colombia—. En el caso boliviano, el control social de la coca en el marco del Acuerdo del Cato encuentra un fundamento político de articulación con el Gobierno, materializado en la representación de los líderes sindicales en el gobierno, apalancada por las reformas sociales derivadas del desarrollo posneoliberal. Mientras que en el caso colombiano, inscrito en resultados más empresariales que políticos, la asociatividad se presenta con el ánimo de generar nuevas alternativas económicas de sustitución que sean viables y sostenibles en el mercado. Aunque existe una reapropiación de sus contextos y una participación en los ámbitos de base, esta no encuentra una salida en la política institucional, ni su representación es notoria en los mecanismos participativos del PNIS.

Finalmente, es necesario aclarar que ni las iniciativas en Bolivia, en Uruguay y mucho menos en Colombia se plantean a sí mismas como una solución definitiva a la lucha contra el narcotráfico. Las estrategias nacionales en países latinoamericanos encuentran, de hecho, sus mayores limitaciones en el inamovible contexto internacional del prohibicionismo y la lucha antinarcóticos. Aunque dentro de las fronteras nacionales de Bolivia se presenten desarrollos sustanciales que deben ser discutidos más ampliamente, en los demás países del continente, para acercarse a soluciones más contextuales y justas, el problema del narcotráfico seguirá representando un problema relevante en tanto desde la gobernanza internacional no se reconozcan los puntos más álgidos del tema de las drogas en el continente: la violencia, la pobreza, la debilidad institucional, la tradición y las nuevas alternativas económicas de comercialización de la coca y sus derivados lícitos.

## Referencias bibliográficas

1. Álvarez, Nicolás; Pose, Nicolás y Luján, Carlos. (2017). La política internacional de la regulación del cannabis en Uruguay. Un análisis de la respuesta uruguaya a los desafíos y oportunidades del régimen internacional de drogas. *Desafíos*, 29 (2), pp. 19-59. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5223>

2. Bermúdez Liévano, Andrés y Garzón Vergara, Juan Carlos. (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. FIP-Fescol.

3. Castillo, Mayarí y Durand, Anahí. (2008). Movimiento cocalero, política y representación: los casos boliviano y peruano. En: García, Fernando (comp.). *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina* (pp. 47-72). Flacso.

4. Cruz, Luis Felipe y Chaparro, Sergio. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Dejusticia.

5. Chaves, Margarita y Hoyos, Juan Felipe. (2019, junio 24-26). Transferencias económicas como dispositivos de gobierno en los márgenes del estado. *Seminario Tres décadas de transformaciones en América Latina: gobierno, subjetividades, márgenes y neoliberalismos*. Universidad de San Pablo, San Pablo, Brasil.

6. Dávalos, Pablo. (2014). El posneoliberalismo: apuntes para una discusión. *Encuentros Latinoamericanos*, 8 (2), pp. 196-215.

7. Dion, Michelle & Russler, Catherine. (2008). Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia During Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 40 (3), pp. 399-421. <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>

8. DW. (2020, junio 17). Descienden los cultivos de hoja de coca en Colombia. <https://www.dw.com/es/descienden-los-cultivos-de-hoja-de-coca-en-colombia-aunque-suba-la-producci%C3%B3n-de-droga/a-53851628>
9. Farthing, Linda y Ledebur, Kathryn. (2015). *Habeas Coca. Control social de la coca en Bolivia*. Open Society Fundation.
10. Figueroa Burdiles, Noelia. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *Polis*, 11 (33), pp. 1-12. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000300018>
11. Grisaffi, Thomas. (2015, 30th November-5th December). The Cato Accord: Bolivia's Humane and Effective Approach to Control Coca Cultivation. *xI MERCOSUR Anthropology Congress*. Montevideo, Uruguay. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1474403/1/Coca%20control%20for%20Discovery%20V2.pdf>
12. Grisaffi, Thomas. (2016). Social Control in Bolivia: A Humane Alternative to the Forced Eradication of Coca Crops. In: Labate, Beatriz; Cavnar, Clancy & Rodrigues, Thiago (Eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* (pp. 149-166). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9_9)
13. Gutiérrez, Jahir; Restrepo, Rubén y Zapata, John. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho*, 8 (2), pp. 333-351. <https://doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>
14. Harm Reduction International. (s. f.). *What is harm reduction?* <https://hri.global/what-is-harm-reduction/>
15. Laserna, Roberto. (1993). *Las drogas y el ajuste en Bolivia: Economía clandestina y políticas públicas*. Cella.
16. Ledebur, Kathryn. (2002, junio). Coca y conflicto en el Chapare. *Washington Office on Latin America*. [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr\\_bolivia\\_brief\\_esp.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr_bolivia_brief_esp.pdf)
17. Lobo, Iván; Vélez, María Alejandra y Arroyo, Álvaro. (2020). Origen de la resistencia comunitaria a los cultivos de uso ilícito: evidencia de un Consejo Comunitario de comunidades negras al sur de Buenaventura. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 22 (2), pp. 1-41. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9148>
18. Mac Ginty, Roger. (2010). Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 41 (4), pp. 391-412. <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>
19. Mac Ginty, Roger. (2012). Routine Peace: Technocracy and Peacebuilding. *Cooperation and Conflict*, 47 (3), pp. 287-308. <https://doi.org/10.1177/0010836712444825>
20. Mac Ginty, Rober & Sanghera, Gurchathen. (2012). Hybridity in Peacebuilding and Development: An Introduction. *Journal of Peacebuilding and Development*, 7 (2), pp. 3-8. <https://doi.org/10.1080/15423166.2012.742800>
21. Manrique, Hernán. (2022). La empresa Nacional de la coca (ENACO) y el fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú: una mirada a los debates

contemporáneos. *PUCP Cuaderno de Trabajo*, 62. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/183807/CuadernoTrabajo%2062%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

22. Mantilla, Silvia; Sastoque, Tania y Quintero, Sofía. (2021). La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz: desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. *Estudios Políticos*, 62, pp. 184-213. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n62a08>

23. Ministerio de Justicia y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (s. f.). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Caquetá. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/RE022015-caracterizacion-regional-problematica-asociada-drogas-ilicitas-caqueta.pdf?csf=1&e=hug9ER>

24. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía técnica*. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrollo\\_alternativo.pdf](https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrollo_alternativo.pdf)

25. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020a). Informe No. 21. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No\\_21.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_21.pdf)

26. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020b). Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2019. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia\\_Informe\\_Monitoreo\\_Coca\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca_2019.pdf)

27. Pascale, Richard; Sternin, Jerry & Sternin, Monique. (2010). *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems*. Harvard Business.

28. Pugh, Michael. (2011). Local Agency and Political Economies of Peacebuilding. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11 (2), pp. 308-320. <https://doi.org/10.1111/j.1399-6576.2011.01113.x>

29. Ramírez Montañez, Julio César. (2017). Balance de los quince años del Plan Colombia (2001-2016): recuperación de la institucionalidad colombiana y consolidación de la presencia del Estado en el territorio nacional. *Estudios Internacionales*, 49 (186), pp. 187-206. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45224>

30. Ramírez, Socorro & Youngers, Coletta. (2011). *Drug Policy in the Andes: Seeking Humane and Effective Alternatives*. The Carter Center.

31. Ramos Muslera, Esteban A. (2015). *Paz transformadora (y participativa). Teoría y método de la paz y el conflicto desde la perspectiva sociopráctica*. UNAH.

32. Richmond, Oliver. (2015). Decolonizing Security and Peace Mono-Epistemology Versus Peace Formation. In: Rumelili, Bahar (Ed.). *Conflict Resolution and Ontological Security: Peace Anxieties* (pp.164-184) Routledge.

[266]

33. Rocha, Ricardo. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho.

34. Rocha, Ricardo. (2016). *Informe N° 5 de progreso de la Asistencia Técnica Especializada. Una visión de la Política de Cultivos Ilícitos en el Postconflicto*. Unión Europea.

35. Salazar, Fernando Benito. (2018). Límites del programa erradicación de control social de cultivos de hoja de coca. El caso del Trópico de Cochabamba-Bolivia, 2006-2015. *Theomai*, 37, pp. 114-145.

36. Spedding, Alison. L. (1997). The Coca Field as a Total Social Fact, In: Leons, Madeline B. y Sanabria, Harry (Eds.). *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*. State University of New York.

37. The White House. (2002, marzo 23). Hoja de Datos Iniciativa Regional Andina. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>

38. Thoumi, Francisco. (2002). *El Imperio de la Droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*. Iepri.

39. Thoumi, Francisco. (2016). *Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes*. Planeta.

40. Tickner, Arlene. (2007). Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, pp. 90-111. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04>

41. Tobón, Gabriel y Sierra, Ana. (2018). Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS -. *Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos*. [https://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/ana-maria\\_arti-culo-otec\\_1.pdf](https://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/ana-maria_arti-culo-otec_1.pdf)

42. Tokatlian, Juan Gabriel. (2009). Conclusión: la urgencia de una eventual opción realista ante la equivocada lógica de la «guerra contra las drogas». En: *La guerra contra las drogas en el mundo andino. Hacia un cambio de paradigma* (pp. 315-344). Libros del Zorzal.

43. Tokatlian, Juan Gabriel. (2011). La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino. *Pensamiento Iberoamericano*, 8, pp. 105-127.

44. Triana, Alejandro. (2014). Paz híbrida Multi actor: un modelo posible frente a la construcción de paz en escenarios de posnegociación a la luz del caso colombiano. (Tesis inédita de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D. C.

45. Uprimny, Rodrigo & Guzmán, Diana. (2016). Seeking Alternatives to Repression: Drug Policies and the Rule of Law in Colombia. In: Labate, Beatriz; Cavnar, Clancy & Rodrigues, Thiago (Eds.). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* (pp. 87-103). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9_6)

46. Williams, Jacqueline. (1997). *Waging the War on Drugs in Bolivia*. WOLA.