



# **POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFLICTOS SOCIOTERRITORIALES:**

Sustitución y control de la coca en  
la Subregión Andina. Contexto  
y tendencias

**Ma. del Pilar  
Bernal Gómez  
(Editora)**



**RIMISP**  
Centro Latinoamericano  
para el Desarrollo Rural

## Cita

Bernal, M.P. (Ed.). (2024). Políticas públicas y conflictos socioterritoriales: Sustitución y control de la coca en la Subregión Andina. Contexto y tendencias. Documento de Trabajo No. 287. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

## Autores

María del Pilar Bernal Gómez, Investigadora Principal. Politóloga con maestría en Sociología. Doctora en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos. Contacto: [pbernal@rimisp.org](mailto:pbernal@rimisp.org) - [mpbernal@gmail.com](mailto:mpbernal@gmail.com)

Daniel Niño Eslava, Investigador. Economista con maestría en Ciencias Económicas. Contacto: [dnino@rimisp.org](mailto:dnino@rimisp.org)

Cristhian Rodríguez, Investigador Social. Sociólogo, especialista en Planeación Urbana y Regional con maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto. Contacto: [cristianrodriguez9881@gmail.com](mailto:cristianrodriguez9881@gmail.com)

Lilia Sánchez, Asistente de Investigación en Rimisp. Economista con maestría en Gestión Ambiental. Contacto: [lsanchez@rimisp.org](mailto:lsanchez@rimisp.org)

## Diagramación

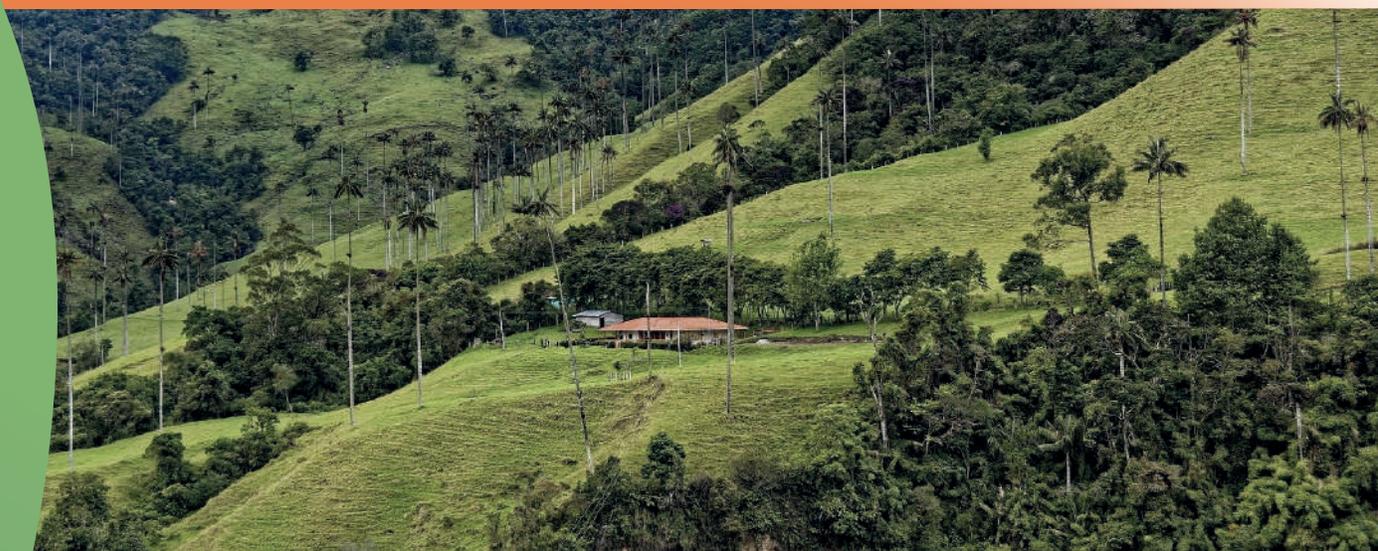
Aliz Daniela Bernal Galán. Contacto: [abernal@rimisp.org](mailto:abernal@rimisp.org)



Este documento es el resultado del programa General and Core support for Institutional Strengthening for Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en su componente programático, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1. Modelos y estrategias para la atención a los territorios con cultivos ilícitos implementados por los países de la Subregión Andina.</b> <i>Cristhian Rodríguez</i>	
1.1 La configuración del RIPD	7
1.2 Cuestionamientos al RIPD y propuestas alternativas	10
1.3 Enfoque de política contra las drogas en países de la Subregión Andina	12
1.4 Referencias	20
<b>2. Políticas públicas y conflictos sociales en territorios vinculados a la cadena de valor de la coca: Una lectura de la Subregión Andina (Colombia, Perú y Ecuador)</b> <i>Ma. del Pilar Bernal</i> <i>Daniel Niño</i>	
2.1 Dinámicas territoriales en zonas con presencia de cultivos de uso ilícito	24
• Vulnerabilidad socio económica, pobreza y difícil acceso a servicios básicos	26
• Estructuras económicas poco diversificadas e informales	27
• Aislamiento, ausencia del Estado y presencia de grupos armados ilegales	28
2.2. Apuntes finales: Una lectura subregional (síntesis de hallazgos)	30
• El enfoque de las políticas y la implementación de la estrategia de Desarrollo Alternativo (DA)	31
• Los territorios: zonas de manejo especial y fronteras	32
• Limitaciones en la aplicación de políticas con enfoque territorial: articulación entre niveles de gobierno y participación de la ciudadanía	34
2.3 Referencias	37



## INTRODUCCIÓN

Con el desarrollo de la investigación “Dinámicas territoriales y conflictos socioterritoriales (CST) asociados a la producción (cultivo) y/o circulación (tránsito) de drogas ilícitas en la subregión andina de Latinoamérica”<sup>1</sup>, Rimisp puso en marcha su agenda de investigación orientada a indagar las relaciones que existen entre el diseño e implementación de políticas públicas y los conflictos socioterritoriales (CST). Esta pregunta general de investigación se fundamenta en dos asuntos: la necesidad de diseñar e implementar políticas con enfoque territorial y la definición de CST adoptada por esta área de trabajo.

En su trayectoria de trabajo en investigación aplicada e incidencia en distintos territorios de Latinoamérica, Rimisp ha recabado información respecto a la necesidad de incorporar el enfoque territorial en las políticas públicas orientadas a la ruralidad para lograr una mayor efectividad de estas, dados los efectos diferenciados que puede producir su ejecución en distintos territorios<sup>2</sup>. En este sentido la implementación de las políticas, programas o proyectos pueden tanto desencadenar y profundizar acuerdos en los territorios, así como coadyuvar a su distensión y tratamiento.

Por otra parte, desde el área de trabajo en CST se ha construido un marco conceptual y analítico en el que son comprendidos como procesos complejos atravesados por asimetrías de poder, donde las contradicciones entre actores colectivos (territoriales y extraterritoriales), evidencian distintas maneras de entender el territorio y su desarrollo; visiones que pueden entrar en contradicción y generar tensiones de distinta intensidad. Por lo cual estos conflictos pueden estar relacionados con la configuración del territorio, su funcionamiento y gobernanza, el acceso y uso de sus recursos, la forma en que éstos son distribuidos y, los criterios que definen la inclusión/exclusión de los distintos actores sociales en la deliberación y toma de decisiones determinantes para sus trayectorias de desarrollo<sup>3</sup>.

Atendiendo a este marco, el estudio tuvo un propósito exploratorio y explicativo con respecto a las relaciones que existen entre el diseño e implementación de las políticas de atención al fenómeno de las drogas ilícitas, especialmente, aquellas orientadas a la eliminación y sustitución de cultivos de coca, con la generación, profundización o transformación de CST en territorios rurales de Colombia, Ecuador y Perú. Si bien Bolivia también es un país andino, no ha sido objeto de este análisis dada la particularidad de su posicionamiento respecto al cultivo de la hoja de coca como planta ancestral, cuyo abordaje toma distancia de las visiones prohibicionistas y punitivas preponderantes en el régimen internacional.



<sup>1</sup> Investigación diseñada y coordinada por el área de conflictos socioterritoriales de Rimisp, en el marco de la ejecución del proyecto “General support to promote transformation strategies to achieve territorial equity based on a nuanced understanding of the challenges faced by rural territories in Latin America and core support for institutional strengthening” financiado por la Fundación Ford.

<sup>2</sup> Berdegué, J., & et al. (2012). Territorios en movimiento. dinámicas territoriales rurales en América latina. (Documento de trabajo No. 110). Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales - RIMISP.

<sup>3</sup> Bernal Gómez, MP. (2022). Aportes para un marco conceptual y analítico para el tratamiento de los conflictos socioterritoriales. Bogotá D.C: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP. Documento de Trabajo Interno.

El proceso de investigación estuvo encaminado a indagar la siguiente pregunta general: ¿De qué manera las políticas públicas orientadas a eliminar la producción (cultivo) y/o circulación (tránsito) de drogas ilícitas se relacionan con la emergencia, reactivación, perpetuación o transformación de conflictos socio territoriales en las zonas priorizadas de la subregión andina donde han sido implementadas? Esta pregunta fue abordada a partir de otros interrogantes intermedios, teniendo como estrategia la realización de tres estudios de caso:

- I. ¿Cuáles son las dinámicas territoriales que caracterizan estos territorios?
- II. ¿Cuáles han sido las políticas públicas orientadas a la eliminación de la producción (cultivo) y/o circulación (tránsito) implementadas en los territorios priorizados?
- III. ¿Cuáles son los conflictos socioterritoriales que se asocian con la producción (cultivo) y/o circu

Para avanzar en estas indagaciones se optó por un enfoque metodológico cualitativo de investigación dado el interés por comprender los procesos y las relaciones de causalidad existentes entre ellos, definiendo como estrategia la elaboración de casos de estudio en distintos países. Por ello, se realizaron tres estudios (uno por país), en territorios donde ha sido implementada alguna política para la atención de estos asuntos en el periodo 2012 - 2022. De esta manera se buscó entender los enfoques que han tenido estas políticas, cómo fueron implementadas en los territorios estudiados y cuáles fueron los CST provocados por estas intervenciones o de qué manera profundizaron conflictos ya existentes. Asimismo, en el estudio se tuvo un especial interés por evidenciar la forma como las políticas públicas se localizan, esto es, su tránsito del diseño a su puesta en marcha en los territorios. Para ello se adoptó una perspectiva escalar, que resulta útil tanto para entender la forma en que posicionamientos y enfoques internacionales determinaron, o no, las políticas nacionales como la forma en que éstas aterrizan y convergen con las realidades diversas y complejas de los territorios rurales, vinculados a procesos de producción ilegal de coca.

Este es uno de los cuatro documentos de trabajo que integran la colección de publicaciones elaboradas por el equipo de investigación con el propósito de presentar y divulgar algunas reflexiones a partir de los hallazgos obtenidos. Esta publicación está integrada por dos capítulos. El primero, de manera sucinta e introductoria revisa las principales tendencias y estrategias que han sido implementadas por los países andinos para la atención del problema de las drogas ilícitas, teniendo como eje la trayectoria que ha marcado el Régimen Internacional sobre la Política de Drogas (RIPD). Este capítulo pone en sintonía a los y las lectoras con los debates que han enmarcado el posicionamiento y enfoque dado por los países andinos a las políticas definidas para el tratamiento del fenómeno de las drogas ilícitas. Por su parte, el segundo capítulo se concentra, a manera de síntesis, en presentar una lectura subregional a partir de los estudios realizados sobre territorios rurales de Colombia, Ecuador y Perú. En este sentido, se realizan algunas reflexiones respecto a las tendencias identificadas tanto en las dinámicas territoriales como en el diseño e implementación de las políticas, y su correlación con la trayectoria de los conflictos que caracterizan a territorios vinculados a los procesos de producción ilegal de coca, ya sea por la presencia de cultivos ilícitos o el desarrollo de otras actividades que integran la cadena en estos países.

En los otros tres documentos que integran esta colección se presentan en profundidad los casos estudiados. Reconociendo las particularidades de cada territorio, estos fueron elaborados con una estructura común en la que se da cuenta de la trayectoria y enfoque dado a estas políticas a nivel nacional y, a partir de la delimitación y caracterización de un territorio (municipal o provincial) se analiza la manera cómo estas políticas fueron implementadas, se identifican distintos tipos de CST provocados por estas intervenciones y/o la manera en que profundizaron conflictos existentes. Finalmente, a partir del análisis realizado, en cada uno de estos estudios se proponen algunas recomendaciones para que las políticas públicas promuevan cambios virtuosos y sostenibles en estos territorios.

Esperamos que los resultados obtenidos con este ejercicio de investigación aplicada aporten a una mejor comprensión de la manera como las políticas públicas orientadas al tratamiento del fenómeno de las drogas pueden generar, profundizar y afectar la trayectoria de distintos tipos de conflictos en territorios rurales vinculados a estas economías ilícitas. Asimismo, a partir de este mejor entendimiento contribuyan a la formulación de políticas públicas pertinentes y efectivas para el desarrollo territorial; al igual que dichas políticas, se configuren como estrategias que permitan tratar y transformar de manera adecuada los conflictos, procurando la vinculación de los distintos actores involucrados, en especial, de aquellos históricamente excluidos.

***María del Pilar Bernal Gómez***  
***Investigadora Principal***  
***Febrero 2024***



# 1. MODELOS Y ESTRATEGIAS PARA LA ATENCIÓN A LOS TERRITORIOS CON CULTIVOS ILÍCITOS IMPLEMENTADOS POR LOS PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA.

**CRISTHIAN RODRÍGUEZ**

Este capítulo tiene como propósito realizar una revisión de las principales tendencias, modelos y estrategias que han sido implementadas en los países andinos para la atención del problema de las drogas ilícitas. El capítulo se estructura en tres partes. Primero, se presenta un recorrido por la conformación del Régimen Internacional sobre la Política de Drogas (en adelante RIPD) y, de manera breve, se reseñan los principales instrumentos incorporados por los Estados miembros del Sistema de Naciones Unidas para la atención al problema de las drogas. En un segundo momento, se plantean algunos puntos del debate en torno a la efectividad de la “lucha contra las drogas”. Para ello se hace un acercamiento a nuevos modelos y aproximaciones para el tratamiento del fenómeno de las drogas, teniendo como marco la creación de la Comisión Global de Drogas y Democracia en el año 2008, las principales propuestas incluidas en el informe publicado en el 2011 (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011). Finalmente, la tercera parte se concentra en los países de la subregión andina (Ecuador, Perú Colombia y Bolivia) y, de manera sucinta, aborda los modelos y estrategias aplicados por ellos para la atención de los cultivos de uso ilícito dentro de sus territorios, identificando las particularidades de cada uno y los retos que imponen a la subregión.

## 1.1 LA CONFIGURACIÓN DEL RIPD

El debate alrededor de los modelos y estrategias para abordar el problema de la producción, comercialización y uso de las drogas ilícitas se enmarca en dos conceptos fundamentales: la gobernanza global y el régimen internacional. La gobernanza global hace referencia a los múltiples actores que opinan y participan en la construcción de la política, se considera como:

Un sistema basado en la cooperación, que articula actores estatales y no estatales, como organizaciones internacionales, la sociedad civil global, las empresas transnacionales, los medios de comunicación y las comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas, a través de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas. (Buelvas & E, 2015)

Por su parte, los regímenes internacionales son el conjunto de principios explícitos e implícitos, al igual que las normas, reglas y demás procedimientos de carácter decisional, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1982).

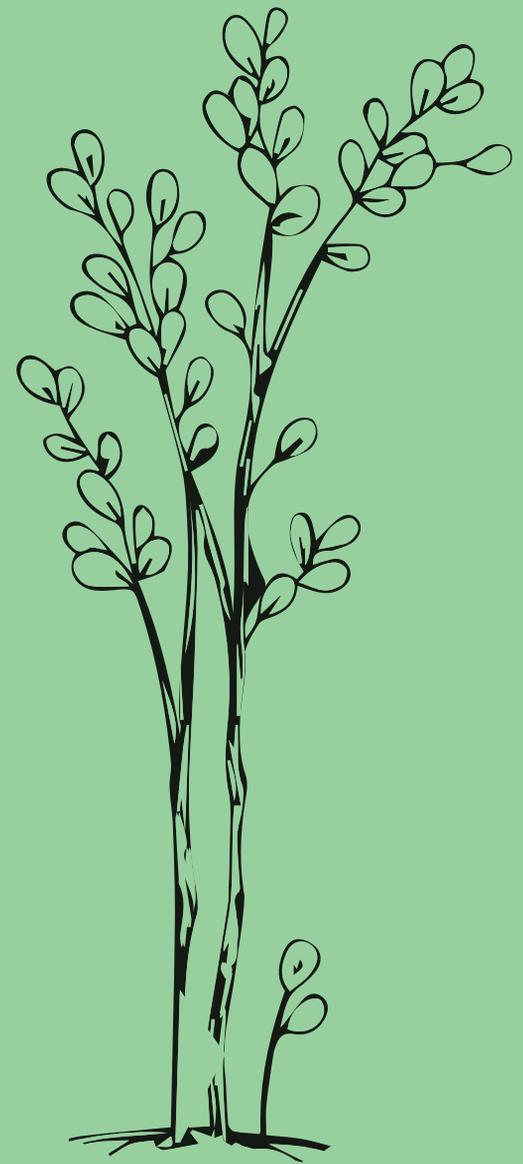
Siguiendo la idea de la gobernanza global, el debate alrededor de los enfoques y modelos para abordar la problemática de las drogas ilícitas vincula a diversos actores nacionales e internacionales, de naturaleza pública o privada, así como a la sociedad en general. En este escenario se encuentran los Estados, individualmente considerados, los cuales participan dentro del debate global en un marco de asimetrías de poder económico y político dentro de la región y a nivel mundial. Los Estados posicionan perspectivas e intereses, acogen y ejecutan el RIPD dentro de sus territorios. En este contexto sobresale el papel desempeñado por países como Rusia, China y, especialmente, Estados Unidos (EEUU) en la Subregión Andina. En este sentido, en el escenario de la gobernanza global EEUU actúa como “sheriff mundial” al definir principios, normas y procedimientos de decisión en temas específicos de la agenda internacional sobre las drogas (Garzón & Ortiz Morales, 2022).

Otro actor de la gobernanza global son las organizaciones internacionales y no gubernamentales, especializadas en el tema, generadoras de conocimiento basado en la evidencia para la reformulación de los modelos y las estrategias (Arroyave Quintero, 2018). En este grupo se ubican organizaciones como el Transnacional Institute, Washington Office on Latin America y Open Society Foundations. A nivel regional se destacan las oficinas especializadas en diseñar, monitorear e implementar el RIPD, como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC su sigla en inglés), la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

La existencia de este escenario de gobernanza global alrededor de las drogas ilícitas ha implicado la definición de formas de entender las problemáticas, dando lineamientos para afrontarlo y determinando la manera en que los Estados lo aplican a nivel doméstico. En este sentido, el RIPD define las agendas conjuntas que pueden ser materializadas en planes, programas y políticas públicas implementadas a distinta escala. Son múltiples las disposiciones normativas y políticas que versan sobre las obligaciones internacionales que asumen los Estados para afrontar el problema de las drogas en sus territorios. Por medio de la ratificación, estos tratados son integrados dentro del sistema normativo doméstico y, si bien se sustentan en la autonomía y soberanía de cada Estado, su incorporación implica la aceptación de una serie de sanciones por su incumplimiento.

El RIPD dominante se sustenta en tres convenciones internacionales: (i) la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, (ii) el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1973, y (iii) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. En su conjunto, el régimen expresa un enfoque prohibicionista y punitivo frente al problema de las drogas al limitar su producción, consumo y comercio a fines científicos; así como, al concentrarse en medidas de control de carácter penal para lograr su eliminación (Sánchez, 2012).

El RIPD se expresa en los distintos tipos de políticas y legislación implementados en el marco jurídico doméstico. Al respecto Uprimny (2021) utilizando la metodología de tipos ideales propone cuatro que son sintetizados en el siguiente cuadro, en torno a los cuales se pueden ordenar las principales iniciativas implementadas para el manejo de las sustancias psicoactivas en general. Estas cuatro tipologías de política sintetizan en gran medida las posibles posiciones del RIPD; pasando de una visión centrada en la erradicación de todo consumo de las sustancias psicoactivas a la protección al máximo de la libertad individual, entre ellas la del consumo.



**Tabla 1: Tipologías de políticas contra las drogas**

	<b>Tipo I Prohibición estricta o “Guerra a las drogas”.</b>	<b>Tipo II Prohibición flexible o “reducción del daño”.</b>	<b>Tipo III Despenalización flexible o “reducción del daño”</b>	<b>Tipo IV Despenalización estricta</b>
<b>Ejemplos históricos</b>	Estrategia dominante en EEUU	Estrategia holandesa, Suiza y algunas ciudades europeas.	Política frente al alcohol de ciertos países europeos.	Política sobre el tabaco hasta hace pocos años
<b>Objetivo</b>	Erradicar todo consumo de drogas ilícitas o al menos reducirlo significativamente	Reducción de los daños asociados a las políticas de control en relación con el consumidor	Proteger salud pública en el marco los derechos humanos.	Proteger al máximo la libertad individual y restringe la intervención del Estado
<b>Sanciones</b>	Máximo en todas las fases de la economía de la droga	Mínimo en consumo y distribución minorista <b>pero máxima producción y distribución mayorista.</b>	Mínimo en consumo, distribución y producción	Prácticamente eliminado
<b>Uso de otros instrumentos</b>	Mínimos y siempre al servicio de la represión	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta	Fuertes y diferenciados en toda la cadena	Papel regulador del mercado

*Fuente: Elaboración propia a partir de Uprimny (2021)*

A través de esta tipología, el autor muestra como la fuerte influencia de EEUU y la visión prohibicionista estricta reflejada en la denominada “guerra contra las drogas” (Tipo I) ha caracterizado a la política dominante a nivel mundial con algunas excepciones. Asimismo, evidencia como ciertos países y ciudades europeas, a pesar de las presiones nacionales e internacionales, han experimentado desde los años 80 políticas fundamentadas en una idea de prohibición flexible de “reducción del daño” (Tipo II).

En los cuatro tipos existe una tendencia prohibicionista respecto a la producción, reflejada en iniciativas de criminalización a los cultivadores que en la mayoría de las ocasiones es población campesina. Las tendencias en el manejo de la política contra las drogas muestran como durante décadas fue invisibilizada la situación de las áreas en donde realizaba la siembra de cultivos ilícitos, centrándose en la implementación de una política punitiva sobre el cultivador, y priorizando otros eslabones de la cadena de las drogas como la comercialización y el consumo. Por ello el RIPD ha sido objeto de cuestionamiento en las dos últimas décadas, en un contexto de crisis de los principios rectores del multilateralismo (Devia Garzón & Ortiz Morales, 2022). De esta forma se configuró un escenario de incertidumbre que, a su vez, ha posibilitado el planteamiento de nuevos enfoques para afrontar viejos desafíos globales. En este sentido, los actores de la gobernanza global evidenciaron la necesidad de discutir el enfoque prohibicionista, teniendo en cuenta la garantía de los derechos humanos, la incorporación de un enfoque territorial en las acciones emprendidas y el respeto por la autonomía de las democracias nacionales frente al tema.

## 1.2 CUESTIONAMIENTOS AL RIPD Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Las críticas al RIPD dominante se configuran alrededor de al menos dos asuntos. Por un lado, la poca eficiencia en la reducción de la producción y el abuso de las drogas ilícitas. La prohibición ha provocado una suerte de adicción punitiva, que ha traído consigo una desproporción en las leyes contra las drogas en todo el mundo (Uprimny, 2021). Por otro lado, la reivindicación de la autonomía de los Estados para tomar decisiones sobre sus territorios, distanciándose o planteando alternativas al RIPD. En el marco de esta crisis del multilateralismo, se comprende que los Estados tienen cierto margen de maniobra política para decidir de forma soberana, de acuerdo con las particularidades de sus territorios. En esta línea, algunos autores afirman que el margen de autonomía actual es mayor, no sólo porque el régimen internacional es más flexible de lo planteado por las interpretaciones más ortodoxas sino porque está en crisis, lo cual permite a los Estados hacer pasos audaces, como los de Uruguay con la legalización de la marihuana (Walsh & Jelsma, M, 2019).

En este debate Latinoamérica tiene un doble rol. Simultáneamente ha sido el escenario donde por más de cincuenta años se han desplegado las estrategias para el control de las drogas definidas por el RIPD padeciendo sus consecuencias; al tiempo que es uno de los actores que más aportes ha realizado al debate sobre sus fallidos resultados e impulsa aproximaciones alternativas (Garzón & Ortiz-Morales, 2022). En este sentido ha puesto en la agenda global asuntos de gran relevancia, como la necesaria discusión sobre la garantía de los derechos humanos que debe caracterizar a las decisiones que sean tomadas para atender el tema de las drogas, tanto en el eslabón del consumo como de la producción. En esta línea también se han incluido dentro de la discusión asuntos como: la protección del medio ambiente, el respeto a las prácticas culturales tradicionales y la idea del comercio justo.

A partir de la década de los noventa y en los primeros años del nuevo milenio, especialmente en Bolivia, Perú y Colombia se consolidaron experiencias de movilización de campesinos cocaleros. Varios países fueron escenarios de amplias movilizaciones en oposición al enfoque punitivo que orientaba a las acciones emprendidas para la eliminación de cultivos ilícitos. Asimismo, planteaban la necesidad de comprender el cultivo de la hoja de coca como una práctica cultural tradicional de las comunidades étnicas, demandaban políticas territoriales que se ocuparan de la prestación de servicios básicos como salud, educación, saneamiento, electrificación, infraestructura vial, desarrollo microempresarial y el respeto a los derechos humanos (Pinto, 2004). Dichas reivindicaciones se sincronizaron con el debate internacional y con lo que actualmente engloba la idea de Desarrollo Alternativo.

La creación de la Comisión Global de Drogas y Democracia en el año 2008, conformada inicialmente por diecisiete Estados latinoamericanos, marcó una nueva etapa en el debate regional y global alrededor del fracaso de la llamada “guerra contra las drogas”; así como la promoción de aproximaciones alternativas basadas en la salud pública, los derechos humanos y la incorporación del enfoque territorial (Comisión Global de Política de Drogas, 2011). Respecto a los países andinos la Comisión manifestó el fracaso de la política respecto a la disminución de la oferta proveniente de esta subregión, el efecto limitado de la aspersión con glifosato y los altos riesgos para la salud de las comunidades (Comisión Global de Política de Drogas, 2011). La Comisión afirma, en sus recomendaciones, que únicamente los esfuerzos de desarrollo socio económico a largo plazo que mejoren el acceso a la tierra y al trabajo digno, reduzcan la desigualdad económica, la marginalización social y refuercen la seguridad pueden ofrecerse como una alternativa legítima al cultivo. Igualmente, propone tener en cuenta otras medidas que permitan el encarcelamiento a los eslabones más frágiles de la cadena, como lo es el campesino cultivador, o la medición de la reducción de hectáreas cultivadas como indicador de éxito en estos procesos. (Pastrana Buelvas & Vera Piñeros, 2017).

En 2016 fue convocada la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre Drogas cuyo objetivo fue revisar, discutir y actualizar la política anti-drogas. (International Drug Policy Consortium, 2016). La deliberación evidenció dos posturas antagónicas respecto al enfoque de debía tener la política. Por una parte, un bloque prohibicionista liderado por Rusia, China, Albania, Burkina Faso, Cuba, Egipto, Kenia, entre otros; por otra, el bloque que abogaba por una visión más humanista, dentro del que se encontraban países como Chipre, Colombia, Brasil; Canadá, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, entre otros. En esta ocasión, fue obstaculizada la participación de la sociedad civil, entre la que se encontraban organizaciones en defensa del campesino cultivador, (Castro & Triana , 2018).



Si bien se incorporaron nuevos elementos a la discusión del enfoque que debería tener la política contra las drogas, UNGASS no representó un viraje contundente del RIPD; sin embargo, algunas de sus conclusiones proponen una aproximación alternativa para el tratamiento de las zonas en donde se encuentran cultivos de uso ilícito. En esta línea se aboga por el favorecimiento del desarrollo rural, la mejora de infraestructura, servicios públicos, acceso a tierra y títulos de propiedad en territorios productores. Se motiva la promoción de programas de Desarrollo Alternativo para la búsqueda de estrategias económicas viables que beneficien a las poblaciones vinculadas en procesos de producción, así como programas preventivos. Asimismo, se recomienda la incorporación y participación de las comunidades afectadas en la toma de medidas como estrategia para hacerlas sostenibles; al igual que la adecuación de criterios de proporcionalidad de penas considerando la vulnerabilidad de algunos actores, como los campesinos cultivadores, en la cadena de las drogas (International Drug Policy Consortium, 2016).

En suma, UNGASS señaló la voluntad de los Estados miembro para aplicar estrategias que permitan combatir la pobreza, la inequidad y fortalecer el Estado de Derecho en las zonas donde se encuentran los cultivos de uso ilícito, dado que el arraigo al mercado es incentivado por la alta vulnerabilidad de estos territorios. Sin embargo, para quienes lideraron la convocatoria a la Asamblea ésta decepcionó en sus resultados, en tanto no logró propiciar un debate amplio y franco frente al tema de las drogas (Eje 21, 2016).

La ausencia de transformaciones sustanciales en la forma de abordar a nivel internacional el problema de las drogas, genera tensiones y una combinación de zanahoria y garrote en la implementación de políticas (Peña Huertas, López Castro, Valencia Herrera, Triana, & Lozano, 2019). La zanahoria hace referencia a la implementación de estrategias diseñadas en la perspectiva del Desarrollo Alternativo que ha sido definido desde Naciones Unidas como:

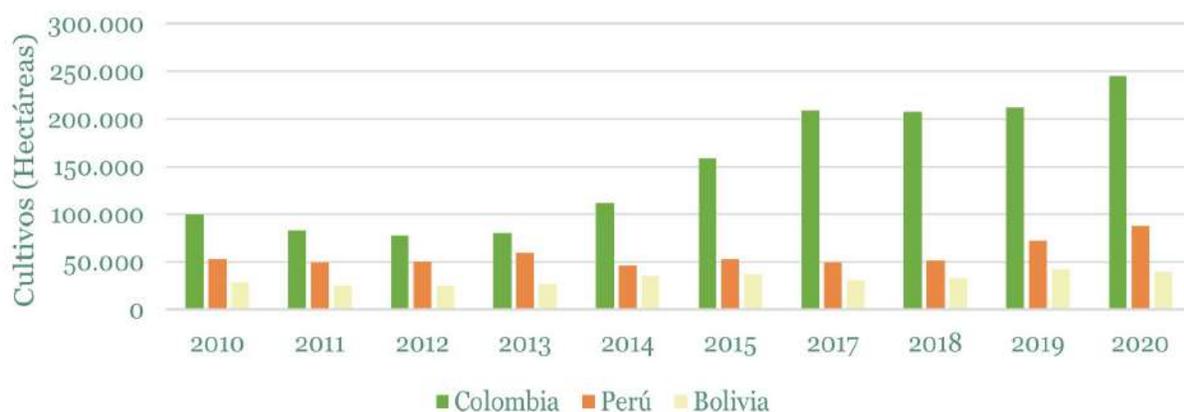
Un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas. (Naciones Unidas, 2013)

En este sentido, el objetivo de estas estrategias consiste en promover opciones legales y sostenibles socioeconómicamente para las comunidades y pueblos que han recurrido a los cultivos ilícitos como la única manera de obtener el sustento, contribuyendo de esta forma a la erradicación de la pobreza (Naciones Unidas, 2013). Por consiguiente, el éxito de estas políticas depende de la consolidación de una serie de transformaciones sociales, culturales, económicas, institucionales y ambientales en los territorios de alta incidencia de cultivos de uso ilícito, haciendo posible un crecimiento regional equitativo y sostenible, basado en la sustitución de estos cultivos por actividades lícitas. No obstante, hasta el momento prevalece la visión de estas medidas como complementarias a las acciones de tipo prohibicionista y punitivo.

### 1.3 ENFOQUE DE POLÍTICA CONTRA LAS DROGAS EN PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA

A nivel de la Subregión Andina, Colombia, Perú y Bolivia son considerados como territorios con una amplia extensión de cultivos de hoja de coca, mientras que a Ecuador se le ha caracterizado como territorio de tránsito para la adquisición de insumos requeridos para la producción de cocaína. Los factores asociados a la localización de estos cultivos dentro de la subregión y las tendencias de incrementar o reducir su magnitud son aún tema de discusión (Andrade, 2009). Aproximaciones como “el efecto globo”<sup>4</sup> o la idea del “colchón de agua” buscarían dar cuenta sobre las relaciones entre políticas para la erradicación de estos cultivos implementadas en un país y el traslado de estos a territorios próximos. Bajo esta aproximación la presión ejercida en un territorio tiene como consecuencia el incremento de cultivos en otras zonas, como evidencia de este efecto se asocia con la reducción de cultivos en algunas zonas de Colombia como resultado de la implementación del Plan Colombia (2001-2016)<sup>5</sup> y la y la concentración y consolidación de estos cultivos en las zonas de frontera con Perú y Ecuador (Gómez, Sastoque, T, & Mantilla, S, 2019).

**Gráfica 1. Cultivos Ilícitos 2010-2020**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Embajada de Estados Unidos en Colombia (2021)

<sup>4</sup> Como lo afirman Cruz y Chaparro (2017) tomando como referencia a Baley y Garzón (2016) existen diversos efectos de desplazamiento provocados por las políticas de reducción de la oferta de drogas en América latina: el efecto globo, diáspora, mariposa, cobija corta (short-sheet). El efecto globo “significa que al actuar en una zona donde se lleva a cabo una actividad relacionada con drogas, esta se desplaza a otro lugar (p. 16).

<sup>5</sup> El plan Colombia comprendía una estrategia de combate militar a los grupos al margen de la ley y una intensa campaña de control y erradicación de cultivos de uso ilícito y laboratorios de procesamiento de coca. Dicho Plan prefiguró un nuevo escenario de política internacional para América Latina en donde Ecuador se vio necesariamente cada vez más articulado al eje político configurado por Bogotá y Washington.

Desde la década de los sesenta, los países que hacen parte de la Subregión de Andina han formulado distintas iniciativas para la atención al problema de las drogas en el ámbito doméstico. En muchas de sus acciones se ve reflejada la tensión entre enfoques prohibicionistas y tendencia de política más flexible, orientadas por lineamiento de desarrollo alternativo.

En la última década, en América Latina y el Caribe se identifican algunas reformas del modelo y políticas para la protección al consumidor. Así, por ejemplo, en 2013 Uruguay legalizó el consumo de cannabis desde 2013; Argentina, Chile, Colombia<sup>6</sup> y Puerto Rico legalizaron el consumo para fines medicinales; en 2015 Jamaica descriminalizó la posesión y legalizó su consumo por razones religiosas; y en 2017 Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela han descriminalizado la posesión de marihuana. (Cepeda Másmela, 2018).

Sin embargo, en cuanto a los cultivos de uso ilícito la agenda de la política pública adquiere matices más prohibicionistas y de seguridad definiéndose de acuerdo al tipo de relación que se tiene con Estados Unidos (Cepeda Másmela, 2018). A partir de este criterio se han identificado tres sectores en la región: (i) los gobiernos alineados con Washington tales como México, Perú, Colombia y Paraguay; (ii) gobiernos que cooperaron parcialmente manteniendo su autonomía, el caso de Brasil, Uruguay, Argentina; y (iii) gobiernos que optaron por eliminar o reducir sustancialmente su colaboración con el Departamento de Estado, la Administración para el Control de Drogas, agencias y otros cuerpos de seguridad de los Estados Unidos como Venezuela, Ecuador y Bolivia (Pastrana Buelvas & Vera Piñeros, 2017).

Teniendo en cuenta esta clasificación, a continuación, se realiza una breve revisión de los enfoques o tendencia de políticas implementadas por los países de la Subregión Andina para atender la presencia de cultivos de uso ilícito en su territorio.

Dentro del primer grupo, alineados con la política estadounidense, se encuentran Colombia y Perú. Respecto a Colombia se puede afirmar que, si bien en el escenario internacional ha buscado posicionar el debate alrededor del “fracaso de la guerra contra las drogas”; también mantuvo un enfoque de securitización propuesto por Estados Unidos en sus políticas públicas para la atención a las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito hasta la publicación reciente (octubre de 2023) de la nueva política de drogas propuesta por el gobierno de Gustavo Petro. En esta línea, las medidas implementadas respecto a la producción pueden ser clasificadas en dos grupos: la erradicación forzada de cultivos y la interdicción al procesamiento y comercio de drogas (Felbab-Brown, 2020).



<sup>6</sup> Mediante Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 con respecto a la penalización del consumo de drogas. La despenalización operaba para el porte de drogas ilícitas que fueran para uso personal bajo el argumento de que el consumo no es una conducta que dañe a terceros, por lo cual la persona es autónoma para decidir si consume estupefacientes o no. La corte señaló que su prohibición o su penalización implicarían afectar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre las FARC-EP y el gobierno nacional en el año 2016 se contempló la solución al problema de las drogas ilícitas (Punto 4) como un punto central del debate. Por ello, para la atención a la problemática de los cultivos de uso ilícito y la atención a la población campesina habitante de estos territorios el Acuerdo consideró necesario “poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral (RRI) contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos” (Cancillería, 2016).

Si bien el Acuerdo propuso una aproximación alternativa, basada en los derechos humanos y en el reconocimiento a las particularidades de cada territorio, su contenido también expresó tensiones respecto al enfoque de seguridad implementado por décadas. En este sentido, en el Acuerdo el gobierno de aquel entonces, no renunció a la erradicación de cultivos ilícitos, ya sea de manera manual o por dispersión aérea (Cancillería, 2016).

Perú, al igual que Colombia, tiene relevancia en el circuito económico de las drogas a nivel de producción por la alta presencia de cultivos de uso ilícito. Para 2017, se estimaba que anualmente eran cultivadas entre 40000 y 53000 hectáreas de coca (DEVIDA, 2017). El incremento de cultivos en Perú ha sido asociado con la migración de cultivadores colombianos ubicados la frontera, que buscan nuevas zonas donde establecerse, luego de la implementación de una política antidrogas basada en la fumigación y/o la erradicación forzada. De tal manera que los cultivos se desplazan y se reacomodan lo cual da cuenta del denominado “efecto globo” que reconfigura el espacio (Gómez, Sastoque, T, & Mantilla, S, 2019).

Por lo tanto, al relacionar el periodo de aplicación de las fumigaciones áreas por parte del gobierno Colombia (2008-2013) con el crecimiento de las hectáreas cultivadas y laboratorios en la frontera del Perú (Ver gráfica 1) se identifica un incremento del 6,7% de áreas cultivadas entre 2008 y 2009. Esta tendencia continúa en ascenso hasta el año 2012. La localización de estos cultivos se ha dado generalmente en zonas de frontera como la zona cocalera las regiones de Huallaga, Ene, Perené, Aputimac, Aguaytia y Ucayali (DEVIDA, 2017).

**Gráfica 2. Hectáreas cultivadas, erradicadas manualmente (Perú 2008-2009)**



Fuente: UNODC (2020)

Es por esta situación de frontera, que un componente central dentro de la estrategia aplicada por Perú consiste en el reconocimiento de la naturaleza transnacional de las acciones para abordar esta problemática. Por ello ha desarrollado una política exterior activa entorno a la colaboración tanto bilateral como multilateral con Colombia, país con el que comparte 1506 Km, de frontera. Al respecto, es preciso mencionar que ambos países han aprobado el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Perú- Colombia, donde se afirma;

Los cultivos de coca ligados al narcotráfico se dan en casi todo este espacio, contaminando los suelos y las aguas, desforestando los bosques y generando problemas sociopolíticos que estigmatizan a la región como zona propia de economías irregulares, en detrimento de la economía legal y explotación del potencial real del área fronteriza. Es necesario buscar alternativas de producción con valor económico y con mercado para dar alternativas con productos importantes para pobladores de este espacio (DEVIDA, 2017, p. 10).

En los años 90, la política control de drogas y desarrollo alternativo se alineó con el enfoque regional para las Américas definido por Estados Unidos. En 2003, es creada la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Vida sin Drogas (DEVIDA), oficina adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de conducir la política nacional contra las drogas, apoyada fundamentalmente por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Sánchez & Rodríguez, 2018).

El ejecutivo formuló la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2012 -2016, política que, junto a la tradicional lucha tradicional contra la criminalidad del narcotráfico, incorporó un enfoque integral que procura esfuerzos en prevención, sustitución, represión y rehabilitación. De ahí que se estructuró en tres ejes: (i) Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS), (ii) control de oferta y, (iii) reducción de la demanda.

La Estrategia consistía principalmente en la articulación del DAIS y las medidas de interdicción y sanción. En este sentido, el Estado peruano junto con la cooperación internacional promovía el reemplazo de los cultivos de coca por cultivos lícitos como el café y el cacao a través del soporte productivo e infraestructura. Por su parte en el ámbito de la interdicción y sanción, se implementaron acciones como erradicaciones de cultivos de coca, el control de insumos químicos, el encarcelamiento de traficantes de drogas, entre otras (Devia Garzón & Ortiz Morales, 2022).

A través del DAIS se buscó reducir la vulnerabilidad de la población vinculada a las actividades ilícitas relacionadas con el cultivo de coca, al abordar aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos con el fin de desvincular y evitar el involucramiento de la población con estas actividades. Por tanto, el éxito de dicha estrategia se reflejaría en la mejora de indicadores económicos, sociales, ambientales, políticos; a la par de la disminución del clásico y restringido indicador de extensión de los cultivos de coca (Manrique-López, 2015). La implementación de esta política coincide con la reducción de más del 30% de las hectáreas de cultivos de coca en el Perú entre el 2011 y el 2015; asimismo, se documentó un incremento del desarrollo de actividades económicas lícitas en zonas anteriormente cocaleras gracias a los programas de desarrollo alternativo (Manrique-López, 2015). De esta forma, el éxito cuantitativo del denominado “Modelo Peruano de Desarrollo Alternativo y Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas” o también llamado “Modelo Perú” (DEVIDA, 2015) ha sido útil para no realizar reformas en su legislación (Manrique-López, 2015). No obstante, la trayectoria de la política muestra efectos diferenciados en las distintas regiones y a partir de 2015 se ha venido presentando un incremento progresivo de las hectáreas cultivadas con relación a las erradicadas, por lo cual es posible inferir un desgaste de la estrategia.

En el caso de Ecuador, la producción de coca en el territorio nacional es marginal. Sin embargo, debido a su cercanía con los principales centros de cosecha y producción de la hoja de coca (frontera con Colombia y Perú) además de la densidad selvática de estas zonas, ventaja estratégica para la provisión de insumos para el procesamiento, Ecuador adquiere relevancia dentro del circuito de la economía relacionada a las drogas, como el lugar de mayor tránsito para el comercio internacional (US Department of State, 2022), el abastecimiento de precursores químicos para la producción de narcóticos y el lavado de dinero, esto último agudizado con la dolarización de la economía en año 2000.

La implementación de distintas estrategias para la atención a los cultivos de uso ilícito por parte del gobierno de Colombia y el “efecto globo” que generó en la relocalización de éstos ha otorgado una especial importancia a la zona fronteriza con Ecuador (Andrade, 2009). El desarrollo del Plan Colombia a partir de 1999, que contemplaba acciones de control y erradicación de cultivos de uso ilícito por aspersión aérea de glifosato, promovió el desplazamiento de estos cultivos en las zonas de frontera con Venezuela y Ecuador. La concentración de cultivos en la zona de frontera de Ecuador con Colombia ha sido asociada igualmente al aumento de la presencia de grupos armados irregulares que han buscado controlar el negocio de la comercialización de la droga (Pontón & Guayasamin, 2018). Simultáneamente al Plan Colombia, se creó en Ecuador el Forward Operating Location en Manta, base militar estadounidense considerada la máxima expresión de la estrategia de control militar relacionada al problema de las drogas en la región.

En los espacios internacionales, a partir de 2001, el gobierno ecuatoriano cuestionó los resultados de la erradicación por aspersión aérea de glifosato, en el marco del respeto a la soberanía de los países, el derecho de sus habitantes y a su medio ambiente. En este contexto la política para la atención de esta problemática se ha centrado en la corresponsabilidad y cooperación entre los Estados para la acción conjunta en la zona de frontera. Este sentido, el enfoque ecuatoriano ha oscilado entre la seguridad, la lucha contra los grupos armados ilegales y la atención de la zona de frontera desde la perspectiva del Desarrollo Alternativo.

A partir de 2008, con la nueva Constitución, se dio paso a un enfoque basado en la salud pública, se descriminalizó el consumo de droga y se impulsaron las acciones en prevención y tratamiento. En este marco se ordenó la excarcelación de las personas condenadas por porte, compra o comercio de hasta 2 kilogramos de drogas, y no se extendió el acuerdo que permitía la instalación de la base militar norteamericana en territorio ecuatoriano (Jacome & Alvarez Velasco, 2016). En el año 2010, con el restablecimiento de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, se logró configurar una agenda de trabajo con la que se permitió superar el enfoque de seguridad y defensa implementada en años anteriores, complementándola con asuntos ambientales, sociales, económicos y comerciales. (Jacome & Alvarez Velasco, 2016).



El manejo y agenda definida en la relación bilateral entre Ecuador y Colombia resultan centrales en el manejo de la política contra las drogas. Desde algunos análisis se sostiene que se ésta es una nueva etapa de relaciones basada en el desarrollo integral de ambos lados de la frontera, sin dejar de lado los asuntos de seguridad y políticas de drogas (Pontón & Guayasamin 2018). Otros autores afirman que estas relaciones se han caracterizado por la cooperación y el conflicto, en donde el tema de las drogas y la atención a todos sus eslabones representan asuntos en constante pugna. Asimismo, se reconoce una visión crítica a la política dominante de drogas con alta influencia de Estados Unidos en ciertos territorios, mientras la población ecuatoriana asume los costos sociales y económicos de estas intervenciones (Fuentes 2010).

Ahora bien, en la Subregión Andina se identificaron países cuyo modelo y estrategia de atención sobre los territorios con cultivos de usos ilícitos se distancia de las orientaciones y los cuerpos de seguridad de los Estados Unidos como Bolivia.

Bolivia ha controvertido frontalmente el RIPD. Durante el gobierno de Evo Morales se solicitó la exclusión formal de la coca de la lista de estupefacientes, aduciendo las diferencias con la cocaína, su importancia en las prácticas culturales de los pueblos indígenas y, a partir de estudios de la OMS el valor terapéutico de esta planta (EL PAIS, 2009). En 2012, Bolivia se convertiría en el primer país que retirarse de la Convención Única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes firmada en 1961, a la cual se reintegró al lograr que fueran incluidas algunas precisiones sobre el uso de la hoja de coca.

Siguiendo esta línea el gobierno de Bolivia ha tenido un posicionamiento liberal frente al cultivo de la hoja de coca, pero duro frente al procesamiento, tráfico y consumo de cocaína. Conforme a esa visión, se diseña e implementa la denominada “Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos ilícitos excedentarios de coca” para los periodos 2011-2015 y 2016-2020. El cual contiene los siguientes componentes:

- a) Titulación de tierras para familias cocaleras.
- b) Registro los cultivos del en la unidad de desarrollo social y económico.
- c) Una base de datos para monitorear los cultivos y las ventas legales de hoja de coca.
- d) Programas de desarrollo integrados para diversificar los cultivos.
- e) Empoderamiento de las Comunidades para facilitar el autocontrol.

Esta estrategia tiene como marco la consideración constitucional de la coca como un patrimonio cultural y un recurso natural (Art. 384 de la Constitución). Por lo tanto, contempla la existencia de cultivos para uso tradicional en las regiones con territorios predominantemente indígenas como La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí (Márquez & Gonzales, 2018). En este sentido, a través de la legislación se han definido zonas autorizadas para la producción de coca orientada a suplir necesidades de consumo tradicional, investigación e industrialización. Asimismo, se otorga a las organizaciones sociales productoras de coca, una participación en el diseño de estrategias para la adopción de prácticas de producción sustentables y sostenibles; así como en el ejercicio de control social comunitario en el marco de los usos y costumbres definidas por la normativa que regula los cultivos de hoja de coca (Ley 906, 2017).

En la reducción de los cultivos excedentarios, la estrategia define un proceso “inclusivo, participativo y concertado con los verdaderos productores” (Márquez & Gonzales, 2018). Respecto a las áreas protegidas como parques naturales o en zonas prohibidas se aplica la erradicación forzosa, la cual es responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas, con el apoyo del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral. Con estas medidas se busca propiciar la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

La racionalización del cultivo es un aspecto innovador de esta estrategia, con ella se busca “estabilizar la superficie de coca cultivada en 20000 hectáreas a través de la definición y delimitación de zonas de producción y erradicación de cultivos de coca en zonas prohibidas” (UNODC, 2015, p. 43). Estas acciones están bajo la responsabilidad del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Para alcanzar dicho objetivo el gobierno promueve la participación y los acuerdos voluntarios con los mismos productores, los cuales encuentran en los sindicatos campesinos un soporte crucial (Paredes, 2015). De igual manera, el control de cultivos de hoja de coca cuenta con la participación de las comunidades cocaleras sin excluir al Estado del proceso de fiscalización. Se estipula una extensión máxima de cultivo (1600m<sup>2</sup>) por familia, que se realiza a través del control social comunitario, contando con el apoyo y la verificación a través de censos oficiales e imágenes satelitales (Farthing & Ledebur, K, 2015).

Al igual que otros países productores del continente como México, Colombia y Perú, en Bolivia se ha establecido el Sistema de Monitoreo del Programa de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito como oficina asesora en la provisión de información confiable y oportuna sobre la superficie y ubicación geográfica de los cultivos de coca. Esta información contribuye al fortalecimiento de políticas nacionales y estrategias sobre el control de cultivos excedentarios de coca en el país.

De acuerdo con las cifras del Sistema para 2020 se identifica un incremento de la superficie con cultivos de coca con respecto a 2019 del 15%, estimándose una superficie de 29.400 ha. Del total de superficie cultivada, el 62% se encuentra en la región de los Yungas de La Paz, el 36% en el Trópico de Cochabamba y el 2% en el Norte de La Paz. En comparación con 2019, las tres regiones mostraron un incremento de 12%, 21% y 9% respectivamente.

**Tabla 2. Resultados monitoreo de cultivos de hoja de coca en Bolivia, 2020**

Variable	Fuente	2019	2020	Variación
Superficie con cultivos de coca en Bolivia	UNODC	25.500 ha	29400 ha	+15%
Superficie con cultivos de coca en la región Yungas de La Paz	UNODC	16.296 ha	18.302 ha	+12%
Superficie con cultivos de coca en la región del Trópico de Cochabamba	UNODC	8.769 ha	10.606 ha	+21%
Superficie con cultivos de coca en la región del Norte de la Paz	UNODC	468 ha	510 ha	+9%
Superficie Permitida de producción de coca en Zonas Autorizadas	Estado Plurinacional de Bolivia (Ley 906)	22.000 ha	22.00 ha	-----
Secuestro de hoja de coca	Estado Plurinacional de Bolivia (DG-FELCN)	322 tm	309 tm	-4%
Racionalización/erradicación de cultivos de coca en Bolivia	Estado Plurinacional de Bolivia (DG-FELCN)	9.205 ha	2.177 ha	-76%

Fuente: UNODC (2022)

Reconociendo las diferencias en sus contextos los países de la Subregión Andina, a excepción de Bolivia han enfrentado la problemática de las drogas como una amenaza transnacional, frente a la cual se ha invocado la corresponsabilidad y la cooperación entre Estados productores y consumidores para su atención. En algunos casos, como en Colombia y Perú, el enfoque predominante en la trayectoria de la política ha sido la seguridad y defensa correspondiente con una visión marcadamente prohibicionista y en zonas donde se traslapa el enfrentamiento grupos armados ilegales, situación que por las dinámicas de frontera también ha tenido sus efectos en el enfoque de la política implementado en Ecuador.

De otro lado, a pesar de que varios países andinos han incluido el modelo de Desarrollo Alternativo dentro de sus agendas y diseño de políticas, los resultados de la implementación son objeto de discusión en al menos tres sentidos. Primero, la debilidad institucional de los Estados y gobiernos de estos países para consolidar estas transformaciones y posicionar circuitos económicos lícitos en zonas en donde, por ausencia histórica del Estado, sigue siendo económica y socialmente más viable la consecución del sustento vinculándose al cultivo de coca (Devia Garzón & Ortiz\_Morales C, 2022). En segundo lugar, los efectos negativos que implica el uso alternado de políticas de garrote y zanahoria, al generar desconfianza de la población con la institucionalidad. Finalmente, relacionado con el punto anterior, la confusión que produce entre las políticas, estrategias y acciones con enfoque de Desarrollo Alternativo y aquellas con fines de seguridad y defensa en los países donde actúan grupos armados al margen de la ley. Todos estos asuntos han sido evidenciados en los análisis de territorios rurales de **Colombia, Perú y Ecuador en el marco del desarrollo de esta investigación.**



## REFERENCIAS

Ámbito.com. (marzo de 2020). Trump quiere que Colombia fumigue con glifosato los cultivos de coca. Obtenido de ámbito.com: <https://www.ambito.com/mundo/colombia/trump-quiere-que-fumigue-glifosato-los-cultivos-coca-n5086153>

Andrade. (2009). EL lavado de dinero en Ecuador: El caso Prada. (tesis de maestría) Quito: Flasco sede Ecuador.

Arroyave Quintero, M. (2018). La tensión entre la política global para la lucha contra las drogas ilícitas y los derechos humanos: una mirada a los aportes de Colombia para la adopción de nuevas políticas. En Gehring, & Pastrana, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales (págs. 111-128). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Barra, A. (2015). Política de Drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. Nueva Sociedad 255, 81-93.

Buelvas, P., & E. (2015). Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Cancillería. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Castro, R., & Triana, N. (2018). El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales (págs. 83-111). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Cepeda Másmela, C. (2018). América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio en la Administración Trump. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas (págs. 133-153). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Comisión asesora para la política de Drogas en Colombia. (2015). Lineamientos para un nuevo enfoque de la Política de drogas en Colombia. Bogotá DC.

Comisión Global de Política de Drogas. (2011). Guerra contra las drogas: informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. New York: Paidós.

Defensoría el Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Bogotá: Imprenta Nacional.

Devia Garzón, C., & Ortiz Morales C. (2022). Mitos y realidades de Colombia y Perú: debilidades estructurales de las estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico y las agendas de paz frente al complejo de regímenes internacionales. Análisis Político 34 (103), 34-58.

Devia Garzón, C., & Ortiz Morales, C. (2022). Una aproximación reflexiva a la crisis del multilateralismo frente al paradigma de la lucha contra el narcotráfico y el desarrollo sostenible: ¿la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia y Perú como paradigma alternativo? Hallazgos 19(32), 23-46.

DEVIDA. (2015). Recuperando Monzón. Lima: DEVIDA.

DEVIDA. (2017). Perú Monitoreo de Cultivos de Coca. Lima: UNODC Research.

Echavarría Alvares, J. (Notre Dame de 2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Obtenido de Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales: <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

EL PAIS. (11 de Marzo de 2009). Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca. Obtenido de EL PAIS: el Periódico global: [https://elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013_850215.html)

El Tiempo. (21 de junio de 2020). El Tiempo. Obtenido de La ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar la aspersión aérea. El Tiempo.: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/representante-de-unodc-habla-de-disminucion-de-cultivos-en-colombia-509314>

Eje 21. (17 de mayo de 2016). Por no propiciar debate amplio y granco de drogas, Minjusticia pide replantear enfoque de UNGASS 2016. Obtenido de Eje21: <http://www.eje21.com.co/2015/03/por-no-propiciar-debate-amplio-y-franco-de-drogas-minjusticia-pide-replantear-enfoque-de-ungass-2016/>

Farthing, L., & Ledebur, K. (2015). Habeas coca: bolivia`s community coca control. . New York: Open Society Foundations.

Felbab-Brown, V. (2020). Detoxifying Colombia's Drug Policy: Colombia's counternarcotics options and their impact on peace and state building. washington: The Brookings Institution.

Fuentes, S. (2010). La Comisión de Vecindad de Ecuador y Colombia: la delgada línea entre conflicto y la cooperación 2002-2009. Flacso sede Quito: Tesis de especialización.

Garzón, D. C., & Ortiz-Morales, C. (2022). Mitos y realidades de Colombia y Perú: debilidades estructurales de las estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico y las agendas de paz frente al complejo de regímenes internacionales. *Análisis político*, 34, 34-58.

Gómez, C., Sastoque, T, & Mantilla, S. (2019). Los estudios sobre el fenómeno de los cultivos ilícitos de coca en Colombia: una revisión desde los enfoques de la geografía. *Análisis Político*, 32 (97), 24-44.

International Drug Policy Consortium. (2016). La sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas . Viena: UN.

Jacome, A., & Alvarez Velasco, C. (2016). Ecuador: The evolution of drug policies in the middle of the world. En B. Labate, Cavnary, C, & Rodriguez, T, *Drug policies and the politics of drugs in the Americas* (págs. 71-86). Springer: Cham.

Krasner, S. (1982). Structural causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36 (2): 185-205.

Manrique-López, H. (2015). Política de drogas y narcotráfico en el Perú: del triunfalismo peruano al laberinto de la cocaína. *Revista Cultura y Droga* 20(22), 64-85. Obtenido de Ucaldas.edu.co: <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/culturaydroga/article/view/3547/3263>

Márquez, M., & Gonzales, P. (2018). Los países de Izquierda frente a la lucha antidrogas: entre la radicalidad del discurso y la necesidad de cooperación. En E. Pastrana Buelvas, & Gehring, H, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de Justicia. (2017). Lineamientos Política Nacional de Drogas. Obtenido de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PNO31152017\\_lineamientos\\_politica\\_nacional\\_drogas\\_2017.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PNO31152017_lineamientos_politica_nacional_drogas_2017.pdf)

Naciones Unidas. (2013). Principios Rectores de las Naciones Unidas para el Desarrollo Alternativo. Obtenido de Naciones Unidas: <https://visomutop.org/principios-rectores-del-desarrollo-alternativo-onu/>

Pastrana Buelvas, E., & Vera Piñeros, D. (2017). La política antidroga de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En J. García Díaz, La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico (págs. 11-52). Lima: Konrad Adrenauer Striftung.

Peña Huertas, R., López Castro, Y., Valencia Herrera, M., Triana, B., & Lozano, A. (2019). Sin zanahoria y con garrote: prevalencia del castigo en el diseño institucional de los programas de formalización para sustituir cultivos de uso ilícito en Colombia. *Análisis Político*, 32(97), 91-113.

Pinto, M. (2004). Entre la represión y la concertación en el Chapare y en el Putumayo. En Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Programa Regional de Becas Clacso.

Pontón, D., & Guayasamin, T. (2018). Proceso de paz y los desafíos en la cooperación frente al problema de las drogas ilícitas Ecuador-Colombia. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales (págs. 303-331). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Portafolio. (19 de Enero de 2022). Obtenido de Corte Constitucional frenó, de nuevo, aspersión aérea con glifosato: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/corte-constitucional-de-nuevo-frena-aspersion-aerea-con-glifosato-560740>

Sánchez, A. C. (2012). El régimen internacional de control de drogas frente al "problema" mundial de las drogas; evolución. políticas alternativas y resistencias al cambio. San Diego, CA: University of San Diego.

Sánchez, F., & Rodríguez, S. (2018). La política antidroga de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay: entre el alineamiento con los Estados Unidos y la búsqueda de cambios. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas: Impactos Regionales y Globales (págs. 179-203). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

UNODC. (2020). Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de cultivos de coca 2020. La Paz: Programa de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

UNODC. (2016). UNODC. Obtenido de World drug report: [https://www.unodc.org/doc/w-dr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/doc/w-dr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf)

Uprimny, R. (2021). ¿Qué hacer con el narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia? Elementos metodológicos para una política de Estado., 167–192. *Análisis Político*, 34(103), 167-192.

US Department of State. (2022). International Narcotics Control Strategy Report Volume I Drug and Chemical Control. (. Obtenido de <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/22-00767-INCSR-2022-Vol-1.pdf>

Valdivieso Collazos, A., & Rodríguez de la Rosa, L. (2018). La construcción de los regímenes globales y regionales de drogas ilegales. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, *La problemática del Tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Walsh, J., & Jelsma, M. (2019). Regulating drugs: Resolving conflicts with the UN drug control treaty system. Obtenido de *Journal of Illicit Economies and Development* 1 (3): <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.23/>

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFLICTOS SOCIALES EN TERRITORIOS VINCULADOS A LA CADENA DE VALOR DE LA COCA: UNA LECTURA DE LA SUBREGIÓN ANDINA (COLOMBIA, PERÚ Y ECUADOR)**

**MA. DEL PILAR BERNAL**

**DANIEL NIÑO**

Este capítulo tiene el propósito de proponer, a manera de síntesis, una lectura subregional sobre la situación que viven territorios rurales vinculados a cadenas de valor de la coca, las dinámicas territoriales que los caracterizan y los principales hallazgos respecto a la relación entre el enfoque y las políticas públicas implementadas con la trayectoria de los conflictos socioterritoriales en Colombia, Ecuador y Perú. Si bien se reconocen diferencias entre estos territorios, los intereses en disputa entre los actores involucrados, el marco institucional y la estructura de funcionamiento de cada uno de estos Estados, la investigación también ha logrado identificar tendencias.

El capítulo se desarrolla en dos partes. En la primera, se realiza una caracterización de las dinámicas territoriales de las zonas vinculadas a los procesos de producción ilegal de coca, ya sea por la presencia de cultivos ilícitos o el desarrollo de otras actividades de transformación que integran la cadena de la cocaína. En la segunda parte, se propone una lectura transversal de los casos estudiados en esta investigación con el propósito de identificar algunas tendencias en estos tres países, de la subregión andina de Latinoamérica, sin desconocer las particularidades que el tratamiento de esta temática ha implicado en cada uno de ellos. Esta es tan solo una síntesis, en la cual se resaltan algunos de los hallazgos de la investigación, por lo que también tiene el interés de motivar la consulta de los tres documentos de trabajo que integran esta colección, en los cuales se profundizan las consideraciones aquí reseñadas a partir de los análisis realizados en Colombia, Ecuador y Perú.

### **2.1 DINÁMICAS TERRITORIALES EN ZONAS CON PRESENCIA DE CULTIVOS DE USO**

#### **ILÍCITO**

Los factores socioeconómicos, geográficos y ambientales que influyen en la presencia de cultivos de uso ilícito en un territorio son diversos y complejos. Por ello, para identificar los elementos que debería contener una estrategia de intervención integral y transformadora de este tipo de territorios es útil preguntarse por los factores comunes que podrían crear un contexto propicio que incentiva el establecimiento de este tipo de cultivos. La falta de comprensión de las características de estos territorios es uno de los motivos a los cuales se atribuye la falta de resultados de las políticas que buscan la reducción permanente de los cultivos ilícitos (Rincón, 2020). Por lo tanto, comprender mejor los territorios permitiría diseñar políticas que promuevan la transición de la estructura económica territorial, vinculada en gran parte a la ilegalidad, hacia una que fomente y permita el desarrollo de actividades lícitas y sostenibles. Esto explica el interés de la investigación por tener como punto de partida en cada uno de los casos, la caracterización de los territorios en los cuales se focalizó el estudio.

Igualmente, la pregunta por las dinámicas territoriales nos ayuda a identificar los principales riesgos asociados, incluyendo la generación y profundización de conflictos territoriales, de la interacción de estos cultivos con las características de un territorio y con las políticas propuestas para su erradicación. Así mismo, la movilidad y reubicación constante de los cultivos ilícitos como respuesta a las políticas de erradicación, y al funcionamiento propio de esta cadena, su logística de transformación y distribución de la cocaína, hace relevante la pregunta sobre qué tipo de territorios son especialmente vulnerables a la llegada o expansión de los cultivos de coca.



Los cultivos ilícitos de coca están en constante movimiento. Estos cambios de localización se dan tanto al interior de los países como entre países en la región andina. Por ejemplo, mientras en los años 80 y 90 aumentaban los cultivos ilícitos en Colombia, otros países como Perú y Bolivia perdieron participación en este mercado. En estas décadas, mientras aumentaban los cultivos en Colombia, se implementaron agresivas campañas de erradicación e interdicción de la coca en Bolivia y Perú, respaldadas por Estados Unidos. Si bien, se avanzó en el desmantelamiento de cárteles colombianos, en este país se produjo una reconfiguración del mercado con la proliferación de cárteles más pequeños y la expansión de los cultivos ilícitos (Dion & Russler, 2008).

De igual forma con la implementación del Plan Colombia (2002-2010) a la par de la reducción de hectáreas principalmente en el suroccidente del país, se produjo la aparición de cultivos en otras regiones y su incremento en Perú y Bolivia. Esta dinámica también ha sido evidenciada por análisis cuantitativos previos donde se establece la relación entre el número de hectáreas y los países de la región así: “el modelo muestra que el comportamiento de las hectáreas cultivadas de cualquiera de los tres países productores (Colombia, Perú y Bolivia) depende inversamente de las hectáreas cultivadas en los otros dos países productores” (Raffo, Castro & Díaz, 2016).

Si bien la distribución espacial de los cultivos ilícitos no puede atribuirse a una única variable socio-demográfica, sí existen un conjunto de características comunes en los territorios donde se ubican. Entre estas características se encuentran: bajos niveles de desarrollo local, alta presencia de bosque primario, altos índices de desplazamiento forzado, presencia de grupos ilegales, dificultad de acceso a la región, así como altos índices de pobreza (Rincón-Ruiz, Pascual, & Romero, 2013). No obstante, este conjunto de características locales no es constante en el tiempo, ni en todos los territorios ya que estos experimentan aceleradas transformaciones que no permitirían hablar de modelos nacionales (Rincón-Ruiz, Pascual & Romero, 2013). Esto ha sido constatado por esta investigación en los casos estudiados, donde se evidenció la necesidad de tener como insumo en el diseño políticas de atención al fenómeno de las drogas ilícitas, especialmente, aquellas orientadas a la eliminación y sustitución de cultivos de coca y la promoción de una transformación territorial, aproximaciones más acordes con las características específicas de cada uno de los lugares a intervenir.

Para el desarrollo de la investigación se delimitó la subregión andina como objeto de estudio, seleccionando territorios rurales de Colombia, Ecuador y Perú. Cada uno de estos países cumple un rol en la cadena de valor de la cocaína y tienen dinámicas particulares en relación a los cultivos de uso ilícito tanto a nivel nacional como local. En este sentido mientras Perú y Colombia son catalogados como países productores, con un alto porcentaje de cultivos ilícitos de coca en su territorio, Ecuador aún no tiene una presencia significativa de los mismos; sin embargo, se identifica que en sus zonas fronterizas se enfrenta un alto riesgo de que se desarrollen. De tal manera que, Ecuador resulta relevante para el análisis dada su ubicación estratégica y la importancia que ha adquirido su territorio como zona de tránsito, transformación y adquisición de insumos para el procesamiento relacionándose con otros eslabones de la cadena del narcotráfico. Los análisis se concentraron en los siguientes territorios:

- Colombia: el estudio realiza un acercamiento al departamento del Cauca y se concentra en el municipio de El Tambo.
- Ecuador: La Mancomunidad del Norte, área constituida por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura.
- Perú: Se abordan los principales valles cocaleros tales como como el Alto Huallaga, el Monzón y el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).

El análisis comparativo de estos territorios, a partir de la caracterización elaborada en cada uno de los casos de estudio permite identificar algunos patrones comunes, así como divergencias entre ellos. Estas caracterizaciones son abordadas con mayor profundidad en los documentos producidos por cada país. En los siguientes apartados se exponen algunos de estos patrones reconocidos en el desarrollo de esta investigación y contrastándolos con investigaciones previas con el propósito de caracterizar posibles determinantes territoriales de las zonas con presencia de cultivos ilícitos. En este sentido, a continuación, se explican tres asuntos que identifican el funcionamiento de este tipo de territorios: i) la vulnerabilidad socio económica, pobreza y difícil acceso a servicios públicos; ii) las estructuras económicas poco diversificadas e informales y iii) el aislamiento, baja presencia del Estado y la presencia de grupos armados ilegales.

## VULNERABILIDAD SOCIO ECONÓMICA, POBREZA Y DIFÍCIL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

En los territorios estudiados se observan niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas superiores a los promedios nacionales. En el municipio de El Tambo (Cauca) en Colombia, la pobreza multidimensional llega al 43% de la población, valor muy superior al promedio nacional (19,6%) y al departamental (36,8%). Igualmente, en Perú las zonas con cultivos ilícitos registran niveles de pobreza superiores a los promedios nacionales, así como bajos niveles de acceso a servicios básicos y altas tasas de desnutrición. En el caso de la Mancomunidad del Norte en Ecuador, el 50,7% de la población mancomunada experimenta situaciones de pobreza multidimensional, superando el promedio nacional que se sitúa en el 39,6%. Es decir, si nos centramos en estos territorios encontramos una marcada relación entre elevados niveles de pobreza y presencia de cultivos ilícitos.



Si bien es cierto que la mayor parte de territorios con cultivos ilícitos de coca se caracterizan por tener una alta prevalencia de pobreza monetaria y altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, la relación entre pobreza y establecimiento de cultivos ilícitos ha sido debatida. Por ejemplo, en estudios como los de Dion y Russler (2008) se reconoce una relación en forma de parábola entre pobreza y cultivos ilícitos; es decir, para Colombia en los años abordados por el estudio, niveles extremadamente bajos o extremadamente altos de pobreza no se relacionaban con mayor presencia de cultivos ilícitos, lo que sí podía suceder con niveles de pobreza cercanos al promedio. Por su parte, en el análisis espacial para Colombia de Rincón-Ruiz, Pascual y Romero (2013) se evidencia que los cultivos ilícitos también pueden ubicarse en territorios sin niveles de pobreza monetaria por encima del promedio. De esta manera, los análisis corroboran que la presencia de cultivos ilícitos no se explica por un único factor, ni siquiera por la alta incidencia de pobreza. Estos estudios nos sugieren que, junto a la revisión de los niveles de vida de la población y sus condiciones socioeconómicas, se requiere mirar la trayectoria de la estructura económica, histórica y políticas que ha llevado a estos resultados sociales.

## ESTRUCTURAS ECONÓMICAS POCO DIVERSIFICADAS E INFORMALES

Como se ha señalado, revisar la estructura económica de los territorios con presencia de cultivos ilícitos es relevante para entender por qué estas zonas no suelen ofrecer opciones para la generación de ingresos lícitos y suficientes a sus habitantes. En términos generales, se reconoce que las zonas rurales con cultivos de coca presentan baja productividad agrícola, en donde, pese a la importante disponibilidad de mano de obra y tierra hay poca infraestructura productiva y dificultad para el acceso a mercados. De acuerdo a UNODC-SIMCI (2010) estudios transcontinentales han revelado que dentro de las regiones productoras de coca se encuentran algunas de las áreas agrícolas más subdesarrolladas del mundo, donde los productores no tienen acceso a mercados.

En los territorios seleccionados se reconocen estructuras económicas adversas a la generación de dinámicas virtuosas que fomentan su desarrollo. Estas falencias se reflejan en altos niveles de subempleo e informalidad laboral, falta de dinamismo del sector lícito de la economía que incentiva el involucramiento de la población a cadenas ilícitas y facilita a los grupos ilegales el funcionamiento de sus negocios. Esta situación se ilustra en los tres casos estudiados. En el caso peruano los cultivos ilícitos de coca se encuentran en zonas donde los hogares cuentan con pocas oportunidades para la generación de ingresos; en El Tambo, Cauca (Colombia) se identifica un 94,3% de trabajo informal (DNP, 2022), al igual que en la Mancomunidad del Norte del Ecuador donde sector informal prevalece en el panorama laboral, alcanzando una tasa del 56,7% (INEC, 2021).



Dentro de las condiciones adversas para la diversificación de las estructuras económicas algunos estudios han identificado una relación inversa y significativa entre la cantidad de carreteras que facilitan el acceso a mercados y la presencia de cultivos ilícitos (Rincón-Ruiz, et al, 2013). Asimismo, la baja productividad rural se relaciona con la limitada calidad y alcance de los procesos de extensión agropecuaria y acompañamiento técnico, el mal uso del suelo (desbalance entre el uso y la vocación), la inexistencia de infraestructura productiva, la falta de agregación de valor a productos primarios, así como baja inserción en cadenas de valor.

Comprender las políticas de control de cultivos ilícitos como un problema de desarrollo territorial, requiere entender el efecto de este tipo de cultivos en estructuras económicas rurales particulares. Así como la presencia de cultivos ilícitos puede profundizar estructuras de pobreza y desigualdad, también se encuentran territorios en los que han llegado a tener efectos positivos sobre el crecimiento económico lícito. Por lo anterior, el impacto de las economías ilícitas se refleja en una amplia variedad de las dinámicas económicas, de manera positiva o negativa, de un territorio: acceso a tierras, impactos sobre el mercado laboral, flujo de activos financieros, acceso a servicios públicos, influencia en las decisiones políticas territoriales, por lo que una intervención de desarrollo en estos territorios debe reconocer las zonas grises que fomentan este tipo de dinámicas en las que no es fácil diferenciar entre la economía lícita e ilícita de un territorio, lo que hace difícil e insuficiente la aplicación de políticas punitivas (Gutiérrez, 2020).

## **AISLAMIENTO, AUSENCIA DEL ESTADO Y PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES**



El aislamiento físico e institucional constituye uno de los aspectos más característicos de territorios vinculados a la producción ilícita de coca lo que, más allá de los efectos económicos, provoca consecuencias más amplias para el bienestar de estos territorios. Dada su naturaleza ilegal, para la ejecución de las actividades vinculadas con la cadena de valor de la cocaína resultan atractivas áreas periféricas, de difícil acceso y fuera del control estatal; lo cual ha generado su expansión en áreas geográficas donde se ubican zonas de manejo especial, territorios étnicos y ambientalmente protegidos, así como en sus zonas de amortiguamiento. Igualmente, suelen ser territorios con una fuerte presencia de grupos armados ilegales, generalmente, vinculados al desarrollo de estas actividades ilícitas. Estas situaciones son explicadas con detalle en cada uno de los países estudiados, mostrando en todos los casos fuerte afectación de ecosistemas estratégicos, como en la Amazonía peruana, al igual que altos riesgos para la pervivencia de comunidades étnicas que los habitan.

En este contexto cobran relevancia los sistemas territoriales de las fronteras. En ellas se evidencia una alta incidencia y crecimiento de cultivos ilícitos como de las actividades conexas. En Colombia, uno de los más grandes enclaves productivos se ubica en el Putumayo, zona de frontera con el Ecuador. Allí se ha monitoreado el más acelerado crecimiento de hectáreas en el país que en el último año tuvo una expansión del 52%, llegando a 12.112 ha (UNODC-SIMCI, 2023). De manera análoga, del lado ecuatoriano de esta frontera, se encuentra la zona norte de este país en la que se identifica un mayor riesgo para el establecimiento de cultivos ilícitos, los cuales si bien son incipientes se suman a una amplia gama de actividades ilícitas relacionadas a la producción y tráfico de cocaína. En el caso de Perú en zonas próximas a su frontera con Bolivia se ubica la zona con mayor superficie de área cultivada en el distrito de San Pedro de Putina Punco, ubicado en el departamento de Puno dentro del Parque Natural Nacional Bahuaja Sonene.

La baja presencia de la institucionalidad estatal en este tipo de territorios también se hace manifiesta por los altos niveles de informalidad respecto a la propiedad de la tierra, asunto que se vincula con el establecimiento de los cultivos. En este sentido, por ejemplo, el porcentaje de informalidad de la tierra en el departamento del Cauca en Colombia, con alta presencia de cultivos de uso ilícito, es del 66%, siendo uno de los departamentos con mayor informalidad en el país (Neva & Prada, 2019). Aunque hay posturas diversas sobre la efectividad que tiene la formalización para lograr la reducción de la siembra, algunos estudios han planteado que un mayor nivel de formalización de los derechos de propiedad viene acompañado de una reducción en el área sembrada con cultivos ilícitos en el caso colombiano así:

...la formalización de una hectárea adicional de tierra de pequeños propietarios, en un municipio promedio en el año 2000, está asociada con una disminución de aproximadamente 1,4 hectáreas de tierra asignada a hoja de coca dentro de ese municipio en particular. (Muñoz-Mora, Tobón & D'amjou, 2017).

SSin embargo, esta relación no es generalizable ya que, por ejemplo, en tierras tituladas colectivamente a comunidades étnicas se ha identificado el aumento áreas sembradas en muchos casos por la acción de colonos con la anuencia de miembros de las comunidades, sin la aprobación de sus autoridades lo cual también ha generado conflictos intracomunitarios. Por tanto, en lo que existe mayor acuerdo es que la titulación de tierras no es suficiente, si no está acompañada de otras intervenciones para el aumento de las capacidades productivas de estos predios.

El aislamiento geográfico, la debilidad institucional y la posibilidad de acceder a rentas ilícitas incentiva la disputa de los grupos armados ilegales por territorios con cultivos de coca, los cuales en el caso colombiano han reconfigurado sus estructuras y funcionamiento articulándose a redes de narcotráfico. De tal manera que, la cadena del narcotráfico ha transitado de una estructura caracterizada por carteles especializados, a una en manos de grupos armados ilegales que han hecho uso de estos recursos ilícitos para escalar sus actividades criminales, concentrando y diversificando sus rentas ilícitas y ampliando su control territorial. De acuerdo con análisis espaciales, en Colombia la actividad armada ilegal es un factor explicativo de una gran proporción de la producción de hoja de coca; aunque, la presencia de cultivos de uso ilícito no explica necesariamente la presencia de los grupos armados ilegales (Díaz & Sánchez, 2004). En el caso de Perú, se reconoce en algunos momentos de la historia la atracción de organizaciones armadas ilegales como Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amará (MRTA) con la economía cocalera, ofreciendo protección armada a estas actividades respecto a la implementación de políticas de erradicación e interdicción en algunas regiones. La presencia de los actores armados ilegales, la relación que establecen con sus habitantes, su influencia sobre la estructura económica y el ejercicio de la violencia en estos territorios configura dinámicas diversas que deben atenderse de manera diferenciada al momento de ejecutar políticas de control y sustitución desde una perspectiva de desarrollo rural integral en este tipo de territorios.

Si bien se han identificado algunos rasgos comunes en los territorios rurales vinculados a las dinámicas de producción y transformación ilícita de la coca en Colombia, Perú y Ecuador, los matices y configuraciones que se generan en cada territorio a consecuencia de la combinación de factores históricos, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales en cada caso, impiden hablar de una variable única o factor determinante que pueda explicar la vinculación los territorios a estas economías ilícitas.

Esto permite constatar que la definición de acciones para la transformación y transición de estos territorios exige el reconocimiento de las particularidades y los efectos diferenciados que pueden generarse con su implementación en cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus características territoriales. Por tanto, se requieren procesos de transición territorial de economías ilícitas a lícitas en las que se identifiquen las trampas de pobreza y desigualdad particulares, así como los potenciales mecanismos endógenos que propiciaría una senda de crecimiento de posibilidades para el desarrollo de actividades lícitas sostenibles para generar condiciones de bienestar que sean suficientes para sus habitantes.



## 2.2. APUNTES FINALES: UNA LECTURA SUBREGIONAL (SÍNTESIS DE HALLAZGOS)

Como ha sido anotado previamente, el eje de esta investigación fue la indagación por las relaciones que se establecen entre las políticas públicas y los procesos de conflictividad social en los territorios donde son ejecutadas, es decir, la manera en que los conflictos se desarrollan o incluso la forma en que dichas políticas podrían generarlos y/o profundizarlos. Para ello se definió la siguiente pregunta general de investigación:

*¿De qué manera las políticas públicas orientadas a eliminar la producción (cultivo) y/o circulación (tránsito) de drogas ilícitas se relacionan con la emergencia, reactivación, perpetuación o transformación de conflictos socio territoriales en las zonas priorizadas de la subregión andina donde han sido implementadas?*

Dada la complejidad del fenómeno de las drogas ilícitas y el interés por analizarlo en estos tres países, los casos de estudio abordaron políticas concentradas en los procesos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos de coca, implementadas en Colombia y Perú; al igual que políticas dirigidas a tener efectos sobre los procesos de tránsito y circulación de las drogas, situación más relacionada con el rol de algunos territorios del Ecuador en la configuración de estas cadenas ilegales. Sin embargo, en este último caso los hallazgos llevaron a que el estudio se orientara a explorar intervenciones o acciones más preventivas que reactivas, las cuales buscaban contener la expansión de cultivos de uso ilícito en estos territorios y la incorporación de grupos de la población en las dinámicas ilegales.

En su conjunto, los análisis de los distintos territorios proveen argumentos que refuerzan la necesidad de priorizar la adopción de enfoques integrales en las políticas para la atención del fenómeno de las drogas ilícitas tanto a nivel nacional como internacional. En los territorios analizados se encontró evidencia que permite inferir que las políticas implementadas en su gran mayoría, crearon y profundizaron distintos tipos de conflictos socioterritoriales. Asimismo, reiteran la importancia de definir intervenciones orientadas a promover la transición de territorios rurales cuyas dinámicas han sido determinadas por la cadena de producción de drogas ilícitas, como la cocaína, en articulación con procesos de desarrollo rural integral a través de los que se logren transformaciones sostenibles.

En este apartado final se plantean de forma sucinta algunos de los hallazgos que los estudios de caso elaborados han arrojado, evidenciando las similitudes y diferencias que existen entre estos territorios en tres ejes: (i) el enfoque dado a la política y la aplicación de estrategias vinculadas con el desarrollo alternativo, (ii) los tipos de territorios vinculados a estas dinámicas, y (iii) las limitación para la aplicación de políticas con enfoque territorial en cuanto a la articulación de los niveles de gobierno y la participación de la ciudadanía.

## **AISLAMIENTO, AUSENCIA DEL ESTADO Y PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES**

Colombia, Perú y Ecuador han jugado distintos roles dentro de la cadena de valor de la coca a nivel mundial. Mientras Colombia y Perú se han configurado como importantes productores, Ecuador ha pasado de ser un país de tránsito a convertirse, a lo largo de los años 2000, en un territorio estratégico para el funcionamiento de diversas economías ilegales y redes transnacionales del narcotráfico. El ser considerado como país productor o de tránsito ha marcado diferencias en el diseño y ejecución de las políticas domésticas referidas al fenómeno de las drogas. Sin embargo, en los casos analizados se ha constatado como estas políticas han sido reflejo del enfoque prohibicionista y punitivo que, desde una visión limitada de la seguridad, ha prevalecido en el Régimen Internacional sobre la Política de Drogas<sup>7</sup>.

Por otro lado, en el análisis de la trayectoria de estas políticas en los distintos países se identificaron algunas iniciativas de intervención definidas, en principio, a partir de la adopción de un enfoque más integral. Esto significa que en la concepción de estas acciones se atendió a criterios como el respeto de los derechos humanos, la salud pública, las especificidades territoriales o la vinculación diferenciada de los actores dentro de las cadenas ilegales de las drogas. A pesar del espíritu que motivó su diseño, los logros de estos programas han sido limitados respecto a la transformación integral de los territorios rurales en los que, por ejemplo, se ubican enclaves productivos de cocaína. De esta manera, en la trayectoria de las políticas de atención al fenómeno de las drogas en los países analizados, pueden referenciarse ejemplos de la manera como simultáneamente han coexistido intervenciones prohibicionistas y punitivas enmarcadas por la denominada “guerra contra las drogas”, con acciones que buscan posicionar formas más integrales de afrontar este fenómeno en los territorios llegando, incluso, a generar contradicción en el accionar de las instituciones del Estado e incrementando la conflictividad.

De acuerdo al análisis realizado, el enfoque integral no logró posicionarse como preponderante en el periodo estudiado y su introducción en las políticas de estos países tomó forma a través de los programas de Desarrollo Alternativo (DA), en distintos momentos de su historia. Así, en Perú se introdujo en los años 80, mientras que en Colombia se inician algunos programas a mediados de los años 90. En países como estos, considerados productores, las intervenciones estuvieron focalizadas en territorios con presencia de cultivos ilícitos y han estado orientadas a la generación de opciones productivas legales que beneficien a las poblaciones campesinas cultivadoras de hoja de coca.

Si bien la estrategia de DA conceptualmente se ha concentrado en distintos aspectos, inicialmente se focalizó en la sustitución de cultivos, posteriormente introdujo el enfoque de desarrollo rural integral y a partir de los 2000, plantea un desarrollo alternativo sostenible (Grillo et al., 2021 Citado por Documento Perú). Por su parte, el Ecuador es vinculado a esta estrategia a partir del 2005, pero dada la situación diferenciada de este país respecto a sus vecinos se propone un Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) que tenía como objetivo contener y evitar la expansión de cultivos ilícitos de coca, principalmente, en provincias fronterizas con Perú y Colombia. El DAP se adoptó como estrategia para mitigar el alto riesgo de que la población fuese vinculada a actividades ilícitas de cultivo, producción y/o tráfico promoviendo mejores condiciones de vida.

---

<sup>7</sup> Para profundizar sobre el Régimen Internacional sobre la Política de Drogas ver el capítulo I de esta publicación.

En términos generales, los casos muestran que la implementación de la estrategia de DA puesta en marcha a través de distintos programas en estos países ha tenido alcances limitados y logros diferenciados en los territorios. Se identifica una fuerte concentración en la ejecución de proyectos productivos como alternativa para la consecución de ingresos, que no se sincronizan o complementan con otras medidas que permitan crear condiciones para su sostenibilidad, para así impulsar procesos de transición y transformación integral de estos territorios rurales; tales como el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, el ejercicio de la participación ciudadana, la garantía de condiciones de seguridad o el establecimiento de vínculos urbano-rurales que crean interdependencia y oportunidades de desarrollo entre los territorios. Especialmente en los casos de Perú y Colombia se documentó el aumento de niveles de desconfianza de las poblaciones beneficiarias de estos programas hacia las instituciones estatales, debido a los retrasos y reiterados incumplimientos de los acuerdos establecidos lo cual, antes que transformar, profundizó y creó conflictos sociales en estos territorios. A esto se suma, el alto grado de incertidumbre de las poblaciones vinculadas respecto a la efectividad y sostenibilidad de este tipo de políticas para garantizar la consecución de sus medios de vida en el corto plazo, luego de levantar sus cultivos de hoja de coca.

## LOS TERRITORIOS: ZONAS DE MANEJO ESPECIAL Y FRONTERAS

Como rasgo común, la investigación encontró en los tres casos que las políticas públicas definidas para atender el fenómeno de las drogas, en concreto, aquellas orientadas a detener la expansión de los cultivos ilícitos de coca, su erradicación o sustitución afrontan el desafío de intervenir territorios periféricos, que adolecen de la presencia del Estado a través de sus instituciones y en los que predominan la institucionalidad informal, frecuentemente impuesta por actores armados ilegales que ejercen coerción sobre las comunidades, como en el caso de la frontera entre Colombia y Ecuador (Bernal, et al 2024b).

Asimismo, estas políticas han requerido implementarse en zonas de protección ambiental, sus zonas colindantes y territorios colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes, todos ellos territorios generalmente regulados por marcos normativos especiales que plantean retos en cuanto a las condiciones diferenciales requeridas para lograr su ejecución. Así, por ejemplo, en Colombia el 52% de los cultivos de uso ilícito se ubican en zonas de manejo especial y la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) afrontó dificultades para ofrecer alternativas productivas a familias campesinas cultivadoras habitante de zonas de protección ambiental debido a la normativa especial que las rige (Bernal, et al 2024a). ; en Perú se ha documentado una tendencia de incremento exponencial de cultivos en zonas de protección y territorios de comunidades indígenas amazónicas (Paredes et al., 2024); y en el norte de Ecuador, los pueblos indígenas y afros se han visto afectados por los efectos colaterales que tienen en su cotidianidad las dinámicas generadas por las economías ilegales. Dentro de las dinámicas que ocurren en este tipo de territorios, tanto en el análisis del caso colombiano como peruano se identifican dos tipos de conflictividades: por una parte, los conflictos asociados a la expansión del cultivo en territorios colectivos, ancestrales y/o de protección ambiental por la degradación cultural, social y ambiental que generan estas actividades, así como la confrontación de las comunidades habitantes con aquellos actores ilegales que las promueven; y por otra, los conflictos intracomunitarios en los que se evidencian intereses antagónicos entre facciones de las mismas comunidades respecto al cultivo de coca dentro de sus territorios, entre quienes se oponen o quienes buscan beneficiarse ya sea por vincularse al negocio directamente o a través del alquiler de tierras comunales a otros actores, como es documentado en el caso peruano (Paredes et al., 2024).

Por otra parte, este estudio ha evidenciado la necesidad de entender la configuración de los territorios de frontera y la manera como se produce el encadenamiento de los distintos procesos que integran la cadena de valor de la cocaína, desde el cultivo de la hoja para uso ilícito, su transformación, tránsito y tráfico a través de redes transnacionales del narcotráfico para avanzar en una lectura de la subregión. Así, en los casos estudiados se observa que en Colombia el 62% de los cultivos se ubican en zonas de frontera en departamentos como Norte de Santander frontera con Venezuela, Nariño y Putumayo frontera con el norte de Ecuador; mientras que, en el Perú el análisis plantea la reconfiguración geográfica de los cultivos de uso ilícito de coca mostrando la intensificación de su crecimiento en zonas fronterizas con Brasil, Colombia y Bolivia a partir de 2018. Este asunto ha sido especialmente tratado en el caso ecuatoriano, dado que las dinámicas experimentadas en su frontera con Colombia han marcado, en gran parte, la trayectoria de su política en los últimos 20 años durante los cuales el país ha experimentado una reconfiguración de su rol en el funcionamiento de las redes transnacionales del narcotráfico.

Si bien las fronteras son relevantes para entender los encadenamientos de la cadena de las drogas ilícitas, también la comprensión de su funcionamiento permite explicar la manera como la definición y aplicación de políticas nacionales tiene efectos colaterales que profundizan la conflictividad en territorios vecinos. El análisis, por ejemplo, de los efectos nocivos que las políticas de erradicación de cultivos aplicadas en el suroccidente de Colombia tuvieron sobre la región norte del Ecuador en las primeras décadas de los 2000 evidencian esta situación. A nivel de la subregión, la investigación plantea como hallazgo una falta de articulación entre los distintos Estados para definir las formas de intervención sobre las fronteras. Éstas requieren ser entendidas como sistemas territoriales, en los que los límites son porosos y la implementación de políticas domésticas, de u otro lado, pueden generar contradicciones y un reacomodamiento de las actividades ilegales en territorios vecinos, el llamado “efecto globo”, provocando efectos adversos para la exitosa transición de los territorios intervenidos. En esta línea el funcionamiento de las fronteras, entendidas como un sistema, debería orientar el diseño de las políticas que tengan como propósito la atención del fenómeno de las drogas ilícitas y el impulso de cambios en los territorios vinculados a estas dinámicas o en riesgo de serlo a partir de una mirada regional.



## LIMITACIONES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS CON ENFOQUE TERRITORIAL: ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Los casos estudiados en Colombia y Perú ilustran varias de las dificultades que afronta el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque territorial. Sin desconocer las particularidades de cada uno de estos Estados, así como la estructura institucional que han definido para el tratamiento del fenómeno de las drogas ilegales se identifican al menos tres tendencias en el periodo estudiado: (i) la alineación de la política doméstica, primordialmente, con las posturas prohibitivas y punitivas del régimen internacional lideradas por EEUU. (ii) El centralismo de los gobiernos nacionales en el diseño y definición de las estrategias para ejecutar políticas en los territorios. (iii) En consecuencia, la limitada o inexistente injerencia de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones y las acciones implementadas. (iv) La definición de acciones integrales que requieren coordinación intersectorial, en marcos institucionales segmentados y con dificultades para articularse.

En Colombia, el análisis se concentró en el PNIS una política que en su definición contemplaba la necesidad de ser ejecutada con un enfoque territorial, que no fue posible materializar en su ejecución. El programa creó y profundizó conflictos sociales en los territorios como consecuencia de la falta de complementariedad entre las acciones desplegadas por la institucionalidad estatal en los territorios priorizados y la inexistente coordinación del nivel nacional y subnacional del gobierno para ejecutar las acciones (Bernal et al., 2024). Es posible inferir que, el gran centralismo en el manejo de estos asuntos responde también a la securitización que se ha generado frente a esta temática, dada la relación existente entre el manejo de los cultivos de uso ilícito, el control territorial y el fortalecimiento actores armados ilegales en estos territorios.

Por su parte en el Perú, el estudio presenta la vinculación de las autoridades subnacionales a la implementación de las políticas de DA, con una particularidad, el rol protagónico que en algunas regiones tienen liderazgos cocaleros quienes, en ciertos casos, también ostentan calidades de autoridades municipales. En este sentido, el caso muestra una descentralización de recursos cuya distribución provoca fuertes conflictos de intereses entre los actores territoriales como los alcaldes, líderes de organizaciones cocaleras y sus bases. Dichas situaciones generan tensiones y han afectado la cohesión y legitimidad de las organizaciones cocaleras, lo cual redujo su capacidad de negociación respecto a la toma de medidas por parte del Estado central para controlar el cultivo ilegal de coca (Paredes et al., 2024).

El diseño e implementación de políticas con enfoque territorial requiere definir las estrategias y programas “desde abajo”, esto es, en diálogo con los actores territoriales, quienes deben ser protagonistas durante todo el ciclo de la intervención (diseño, implementación, seguimiento y evaluación). Sin embargo, este tipo de procesos requieren de niveles de confianza, seguridad y cumplimiento de los acuerdos establecidos entre el Estado, a través de sus instituciones, y las poblaciones involucradas en la implementación de estas políticas, en su mayoría comunidades campesinas habitantes de zonas rurales. Los estudios muestran distintos factores que debilitaron o resquebrajaron las condiciones para que este diálogo pudiese establecerse, desarrollarse y mantenerse. En unos casos, la legitimidad y aceptación de las comunidades a las políticas se fue debilitando debido a los incumplimientos o el lento avance en la implementación de los programas, afectando las condiciones de subsistencia de las poblaciones que habían erradicado los cultivos. En otros, durante el proceso de ejecución se dieron cambios unilaterales de las reglas definidas por parte de la institucionalidad, generando desconfianza.



Del mismo modo, la inoperancia de instancias de participación de las poblaciones involucradas para la definición y seguimiento de las acciones (Bernal et al., 2024) y el uso de mesas de negociación más como estrategia de desescalamiento de la protesta, que de tratamiento de los conflictos existentes (Paredes et al., 2024) incrementaron la desconfianza y las demanda por mayores niveles de transparencia respecto a la ejecución de programas en los que se evidenciaron brechas entre los propuesto y lo ejecutado.

Finalmente, la vinculación de los actores territoriales en el proceso de implementación de estas políticas y sus programas fue afectado por la falta de condiciones de seguridad, especialmente, de quienes ejercían liderazgos comunitarios y eran pieza fundamental para la legitimación de estas acciones en los territorios. Tanto en Colombia como en Perú, la acción o inacción del Estado fracturaron la cohesión de procesos comunitarios al debilitarse la confianza intracomunitaria de las bases hacia sus líderes, quienes asumieron labores de intermediación en estos procesos. Asimismo, la vinculación de estos líderes a programas que promovían el control y sustitución de cultivos ilícitos de coca dejó expuestas a las personas involucradas a retaliaciones y amenazas contra su vida por parte de actores ilegales frente a las que, en la mayoría de los casos, estos Estados no actuaron de manera oportuna para evitarlos.

El conjunto de los estudios realizados ofrece elementos para continuar argumentando la necesidad de abordar el fenómeno de las drogas ilícitas desde un enfoque integral, que en lo que respecta a la transición de los territorios donde se ubican enclaves productivos requiere de políticas que en su diseño y ejecución incorporen de manera efectiva el enfoque territorial. Esto supone dejar de equiparar el enfoque territorial a la focalización geográfica de programas sectoriales, y reconocer desde el momento del diseño de la política las condiciones diferenciadas de los territorios respecto a, por ejemplo, sus instituciones (formales e informales), conflictos sociales existentes y formas de acción colectiva. Dichas diferencias pueden determinar el éxito o fracaso de la implementación de una política; así como su efectividad para contribuir al adecuado tratamiento y transformación de conflictos, antes que a su profundización y escalamiento. Por ello, el enfoque territorial resulta apropiado para entender las condiciones, restricciones y oportunidades de las sociedades rurales en sus procesos de desarrollo (Berdegué, & et al, 2012); (Berdegué, & et al., 2020)

La transición de los territorios rurales atravesados por las dinámicas de la producción y tráfico de drogas ilícitas requiere de un conjunto de políticas a mediano y largo plazo que ayude a forjar dinámicas virtuosas y superar las brechas existentes con otros territorios, no vinculados a este tipo de economía ilegal. Asimismo, requiere entender a estos territorios rurales como sistemas abiertos, para cuya transformación se requiere la interconexión con otros y en perspectiva escalar (local, regional, nacional, internacional).

Las políticas de eliminación y sustitución de cultivos ilícitos deberán ser políticas fomenten el bienestar y desarrollo dirigidas a una ruralidad que ha cambiado y requiere transformaciones productivas e institucionales. En este sentido y retomando la perspectiva del desarrollo territorial rural deberán atender a: (i) una economía rural con una diversidad sectorial, no exclusivamente agropecuaria, por lo que las alternativas o agendas de política para estos territorios pueden involucrar además del tema agrario, distintos usos de los recursos naturales y ambientales. (ii) El fomento de relaciones de interdependencia entre zonas rurales y urbanas, la conexión antes que la subordinación de lo rural a las dinámicas urbanas, los flujos que pueden integrar y sacar de la marginalización al mundo rural. (iii) El diálogo entre actores territoriales y extraterritoriales para la generación de estrategias y programas “desde abajo”, acordes con las particularidades y que respondan a las capacidades del territorio para promover las transformaciones. (iv) La constitución de un actor territorial colectivo, que configure una agenda a partir de la diversidad de intereses que confluyen en un territorio, de los que pueden surgir conflictos pero que debería contar con herramientas para tratarlos y transformarlos (Berdegué, & et al., 2020).

Los asuntos planteados en este capítulo pueden revisarse con mayor detalle en los otros tres documentos que integran esta colección sobre Colombia, Ecuador y Perú. En cada uno de ellos se encontrará la trayectoria y enfoque dado a estas políticas a nivel nacional y, a partir de la delimitación y caracterización de un territorio (municipal o provincial) se analiza la manera cómo estas políticas fueron implementadas, se identifican distintos tipos de CST provocados por estas intervenciones y/o la manera en que profundizaron conflictos existentes. Cada uno de estos documentos presenta como parte de sus conclusiones un conjunto de recomendaciones que, reconociendo las particularidades de cada territorio, se considera desde el equipo de investigación pueden contribuir a la definición e implementación de políticas públicas que promuevan cambios virtuosos y sostenibles en estos territorios. Esperamos que estas recomendaciones sean aporte para la formulación y ejecución de políticas públicas pertinentes y efectivas para el desarrollo territorial; al igual que sean estrategias para tratar y transformar de manera adecuada los conflictos, procurando la vinculación de los distintos actores involucrados, en especial, de aquellos históricamente excluidos.



## REFERENCIAS

- Berdegú, J., & et al. (2012). Territorios en movimiento. dinámicas territoriales rurales en América latina. (Documento de trabajo No. 110). Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales - RIMISP.
- Berdegú, J., Christian, C., & Favareto, A. (2020). Quince Años de Desarrollo Territorial Rural en América Latina ¿qué nos dice la experiencia? Buenos Aires: Teseo.
- Bernal, M.P., Rodríguez, C., & Sánchez, L. (2024a). Políticas públicas y conflictos socioterritoriales: Análisis del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. Documento de Trabajo No. 288. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Bernal, M. P., Niño, D., & Sánchez, L. (2024b). Territorios de frontera y políticas de atención al fenómeno de las drogas ilícitas en la Mancomunidad Norte del Ecuador. Documento de Trabajo No. 290. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2022). TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales. <https://Terridata.Dnp.Gov.Co/Index-App.Html#/Perfiles>.
- Díaz Escobar, A y Sánchez Torres, F. (2004). A geography of illicit crops (Coca Leaf) and armed conflict in Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/7873>
- Dion, M. I., & Russler, C. (2008). Eradication efforts, the state, displacement and poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 40(3), 399–421. <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>
- Gutierrez, E. D. (2020). The paradox of illicit economies: survival, resilience, and the limits of development and drug policy orthodoxy. *Globalizations*, 17(6), 1008–1026. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1718825>
- Grillo, L., Kendra, A., Pastor, A., & Manrique, H. (2021). Addressing Socio-Environmental Challenges and Unintended Consequences of Peruvian Drug Policy: An Analysis in Two Former Cocalero Valleys. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1).
- INEC, 2021. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo -ENEMDU. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2021/>
- Muñoz-Mora, J. C., Tobón, S., & D'Anjou, J. W. (2018). The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia. *World Development*, 103, 268–283. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.021>
- Neva Diaz, Nelson Javier, & Prada Muñoz Ricardo Esteban. (2019). Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019. Recuperado de: [https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Informalidad\\_ten\\_tierra\\_Colombia\\_2019.pdf#search=informalidad](https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf#search=informalidad)
- Paredes, M., Pastor, Á, & Enrico, N. (2024). Cultivo ilícito de la coca y políticas públicas en el Perú: Un enfoque de conflictos socioterritoriales. Documento de Trabajo No. 289. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Raffo López, Leonardo; Castro, Javier Andrés; Díaz España, Alexander Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009) Apuntes del Cenes, vol. 35, núm. 61, enero-junio, 2016, pp. 207-236 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Colombia

Rincón Ruiz, A., Pascual, U., & Romero, M. (2013). An exploratory spatial analysis of illegal coca cultivation in Colombia using local indicators of spatial association and socioecological variables. *Ecological Indicators*, 34, 103–112. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2013.04.008>

UNODC - SIMCI (2010). Características agroalimentarias de los cultivos de coca en Colombia 2005-2010. Recuperado en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/OFO4012010-caracteristicas-agroalimentarias-cultivos-coca-colombia-.pdf?csf=1&e=iZJd3m>

UNODC- SIMCI. (2023). Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022. Bogotá: UNODC - SIMCI.



[www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

---

Chile · Ecuador · Colombia