

Editores Martha Cárdenas
Manuel Rodríguez B.

Guerra, sociedad y medio ambiente

FORO NACIONAL AMBIENTAL



Fundación Alejandro Ángel Escobar

**Universidad de los Andes -
Facultad de Administración**

Ecofondo

Tropenbos Internacional Colombia

GTZ

Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-Fescol

**GUERRA,
SOCIEDAD
Y MEDIO
AMBIENTE**

Martha Cárdenas
Manuel Rodríguez Becerra
Editores

GUERRA, SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

Foro Nacional Ambiental

©

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA - FESCOL

Calle 71 No. 11-90.

Teléfono 2352600

fescol@fescol.org.co

Facultad de Administración, Universidad de los Andes

Carrera 1 No. 18A-10

Teléfono 3324550

info@adm.uniandes.edu.co

TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA

Carrera 21 No. 39-35

Teléfono 3203502/3319

ftropenbos@cable.net.co

FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR

Carrera 7 No. 75-52, Torre A, oficina 406

Teléfono 31205150/51

faae@faae.org.co

ECOFONDO

Calle 82 No. 19-26

Teléfono 6913485

ecodir@colnodo.apc.org

GTZ - AGENCIA ALEMANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Carrera 13 No. 97-51 Oficina 401

Teléfono 6351530

gtzinfo@gtz-ambiental.org

Bogotá, mayo de 2004

ISBN 958-8101-17-4

COORDINACIÓN EDITORIAL

Hernán Darío Correa C.

ARTES FINALES

Magdalena González Mariño

CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN

Prisma Asociados Ltda.

Este libro contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones Forestales CIFOR.
Los artículos o las ideas expresadas en este libro no comprometen a las instituciones
del Foro Nacional Ambiental

Contenido

PRESENTACIÓN	13
<i>Martha Cárdenas y Manuel Rodríguez Becerra</i>	
NATURALEZA Y DINÁMICA DE LA GUERRA EN COLOMBIA	49
<i>Alfredo Rangel Suárez</i>	
Bibliografía	65
EL CONFLICTO ARMADO Y SU PROYECCIÓN EN EL CAMPO	67
<i>Darío Fajardo M.</i>	
Introducción	67
El desempeño reciente de la agricultura colombiana	68
Distribución de la tierra y usos productivos del suelo:	
la situación actual	72
Los desplazamientos forzados	76
Hacia una propuesta ampliada de la seguridad alimentaria	86
Bibliografía	103
SELVAS SIN LEY. CONFLICTO, DROGAS Y GLOBALIZACIÓN	
DE LA DEFORESTACIÓN DE COLOMBIA	107
<i>Germán I. Andrade</i>	
Introducción	107
Marco conceptual e impactos potenciales	110

Aproximación a los impactos del conflicto	
en el contexto socio-ambiental colombiano	125
¿A dónde hemos llegado?	146
Conciencia y gobernabilidad global: el eslabón faltante	160
Bibliografía	164
REFORESTACIÓN COMUNITARIA Y CONFLICTO	175
<i>Manuel Rodríguez Becerra</i>	
Introducción	175
Antecedentes	177
El Plan Verde en el contexto de las políticas ambientales	
nacionales y regionales	188
Ejecución del Plan Verde	197
La implementación del Plan Verde en medio de la guerra	209
Conclusiones	238
Bibliografía	245
LA POLÍTICA DE PARQUES CON LA GENTE, EL CONFLICTO ARMADO	
INTERNO Y EL GOBIERNO DE LA "SEGURIDAD DEMOCRÁTICA"	253
<i>Hernán Darío Correa C.</i>	
A modo de introducción	253
La Política de Parques con la Gente	
o de participación social en la conservación	258
El conflicto armado, el gobierno de la "seguridad democrática"	
y las encrucijadas de la política de Parques con la Gente	279
Algunas debilidades de dicha política	289
Bibliografía	295

AGRICULTURA, CULTIVOS ILÍCITOS Y MEDIO AMBIENTE EN COLOMBIA	297
<i>César Ortiz</i>	
Introducción	297
Situación actual de los cultivos ilícitos en Colombia	301
Las zonas productoras de coca y amapola:	
tres particularidades centrales de sus territorios	311
La política actual de sustitución y fumigación de cultivos ilícitos ...	316
Efectos de los ilícitos y de la política pública	
sobre las instituciones, las personas y el ambiente	327
Bibliografía consultada	349
FUMIGACIONES Y POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA:	
¿FIN DEL CÍRCULO VICIOSO O UN FRACASO ESTRATÉGICO?	353
<i>Ricardo Vargas M.</i>	
¿Dónde se concentra la fumigación?	359
Fumigaciones y desplazamiento	364
Fumigaciones y tratamiento de las quejas	375
Un balance ambiental	380
A modo de epílogo: centrar el trasfondo del problema	387
Bibliografía consultada y de referencia	388
VÍAS, BOSQUES Y CONFLICTO SOCIAL EN COLOMBIA	397
<i>Carlos Castaño Uribe</i>	
Introducción	397
Medio ambiente, vías y paz	400
Las vías y la pérdida de coberturas vegetales	
y biodiversidad	405
Bosques, sociedad y vías	413

Las vías y el conflicto social	422
Los principios básicos a tener en cuenta en la solución de los problemas desarrollo, biodiversidad y conflicto sociopolítico	428
Conclusiones y recomendaciones	435
Bibliografía de referencia	442
PETRÓLEO, AMBIENTE Y CONFLICTO EN COLOMBIA	455
<i>Alfonso Avellaneda Cusarta</i>	
Antecedentes	455
El aporte del petróleo en la formación de las regiones	459
Escenarios y características de los conflictos petroleros	464
Los conflictos ambientales contemporáneos en el Valle del Magdalena	470
Amazonia: bonanzas, etnias, colonos y conflictos	478
Orinoquia: territorios, regalías y conflicto	486
Petróleo, guerrilla y medio ambiente	491
Otros actores y víctimas del conflicto	493
Conclusiones	495
Bibliografía	499
ENFOQUES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS	
PARA UNA SOCIOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES	503
<i>Guillaume Fontaine</i>	
El objeto de estudio	503
Problemática	506
Hipótesis	511
Estado de la cuestión	514
El sujeto del conflicto socio-ambiental	524
Bibliografía	531

LOS AUTORES	535
SIGLAS	543

PRESENTACIÓN
MÁS ALLÁ DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS
SOBRE LA NATURALEZA:
LAS COMPLEJAS RELACIONES ENTRE GUERRA,
SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

Martha Cárdenas
Manuel Rodríguez Becerra
Editores

Las imágenes que muchos colombianos y observadores internacionales parecen tener sobre las relaciones entre guerra y medio ambiente, suelen referirse a los impactos de las acciones bélicas, de los sabotajes y del terrorismo sobre los ecosistemas y los paisajes donde se ubican los oleoductos o las torres de conducción eléctrica objetos de las anteriores; o a los efectos devastadores sobre los bosques, ríos y fuentes de agua, de la implantación de monocultivos ilícitos de coca y amapola, y de las fumigaciones que buscan erradicarlos; pero las vinculaciones entre todos estos fenómenos están lejos de agotarse en dichas consecuencias inmediatas, y se remontan a relaciones de causalidad más complejas, hasta proyectarse a través de procesos y fenómenos más diversos que es necesario analizar, tal y como se lo propone precisamente

este libro, en el cual se reúnen diez artículos que intentan dilucidar las complejas relaciones entre medio ambiente, sociedad, guerra y paz.

En su conjunto, todos ellos se elaboraron como aproximaciones a las respuestas posibles de varias preguntas centrales: ¿En qué medida factores de carácter ambiental han sido parte de las causas de la guerra, y en qué grado la han favorecido u obstaculizado? ¿Cuáles son las consecuencias de la guerra para el medio ambiente? ¿Cuáles son los impactos del negocio del narcotráfico –un fenómeno que hoy está tan íntimamente ligado con la guerra–, para el medio ambiente? ¿Qué relaciones existen entre los conflictos sociales y los ambientales –tales como los aplazados procesos de reforma agraria y de reordenamiento territorial en el país, la inequidad social, ecológica, económica y cultural, o la impunidad–, y cómo inciden en la guerra? ¿Cómo se relacionan los factores ambientales con aquellos de naturaleza social, económica y política que diversos estudios han identificado para explicar el origen y la génesis del conflicto? ¿Cómo se podría incorporar el medio ambiente en el proceso de construcción de la paz; y en qué medida la conservación y uso sostenible de los recursos naturales puede contribuir a la resolución de los conflictos sociales, y a la construcción de una sociedad equitativa en sus relaciones políticas y con la naturaleza?

La forma como están formuladas estas preguntas podría suscitar en muchos la impresión de que tienen un excesivo énfasis ambientalista; sin embargo, la lectura de los ensayos indica que sus autores, así como los editores de este libro, parten del supuesto de que existe una estrecha relación entre las diferentes dimensiones sociales presentes en los modelos ambientales, culturales, políticos y económicos vigentes; y que las causas profundas de la

guerra no pueden entenderse ni explicarse sino a partir del descubrimiento de las complejas interrelaciones entre los mismos. El título mismo del libro, "Guerra, sociedad y medio ambiente", expresa la orientación fundamental de la presente obra.

Pero el asunto se proyecta mucho más allá de las primeras impresiones mencionadas. Con la formulación de las anteriores preguntas, se ha querido llamar la atención sobre el hecho de que la casi totalidad de los estudios sobre el conflicto armado en Colombia, así como las diversas aproximaciones adoptadas por los diferentes gobiernos para alcanzar la paz, o para hacer la guerra, no han tomado suficientemente en cuenta al tema ambiental, y con mucha frecuencia lo han ignorado, tal y como lo han hecho la mayor parte de quienes se han acercado al asunto desde otros ámbitos globales. Incluso el tema está ausente o ha sido marginalmente tratado dentro de los análisis del problema del narcotráfico, capítulo considerado como prioritario en la reflexión sobre el conflicto colombiano que ha impuesto en particular el gobierno de los Estados Unidos.

MARGINALIDAD DE LO AMBIENTAL EN EL TRATAMIENTO DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Como lo indica Germán Andrade en su artículo incluido en este volumen, "en los escenarios internacionales donde se maneja lo ambiental –Cambio Climático, Desarrollo Sostenible, Diversidad Biológica, etc.–, durante años sobresalió la forma marginal como se tratan los temas de cultivos ilícitos y conflicto armado, en relación con el ambiente. En el Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad de 1997, se incluyeron aspectos de los cultivos ilícitos y el conflicto armado como causa directa de la pérdida de la biodiversidad, pero el texto es muy sucinto (11 páginas), y es

independiente del contenido técnico del resto del informe de 200 páginas. Igualmente, en la primera comunicación nacional sobre cambio climático, el análisis sobre el cambio de uso de la tierra y la estructura del campo colombiano, toca solamente los sectores formales de la economía. (...) sólo hasta 2002, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, el gobierno de Colombia presentó en un foro ambiental su posición sobre la erradicación, la cual generó controversia por parte de organizaciones ambientalistas, y posiciones diferentes de los gobiernos de Perú y Ecuador. Claramente el discurso ambiental del gobierno colombiano aparece como debilitado, o al menos supeditado a la aplicación de sus políticas de seguridad”.

En los diferentes capítulos de este libro se señalan en forma explícita o implícita los problemas que surgen cuando no se incorpora en forma adecuada el tema ambiental en las propuestas de diagnóstico y resolución del conflicto armado en Colombia. Es obvio tanto para los académicos como para quienes actúan directamente en los procesos de búsqueda de la paz, que de un diagnóstico incompleto sólo se pueden esperar soluciones incompletas, e incluso perversas; las experiencias del posconflicto en Nicaragua, Guatemala y el Salvador son bien aleccionadoras en este sentido: los daños ambientales durante dicho periodo han sido graves, y eventualmente superiores a los acontecidos durante la guerra, como consecuencia de los procesos desordenados de apertura de la frontera agrícola a que ha dado lugar. Una adecuada incorporación de lo ambiental en los procesos de negociación de la paz en esos países no sólo hubiese podido evitar esa situación, sino posiblemente habría logrado una adecuada restauración de los daños producidos por la guerra.

BAJA PRIORIDAD DE LO AMBIENTAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE COLOMBIA

En el caso de Colombia, no es extraño que lo ambiental tenga una consideración menor en las teorías, investigaciones, discursos y opiniones sobre la guerra, porque a pesar de la mayor conciencia hoy existente en la población sobre la importancia de lo ambiental y el hecho de que el tema haya sido crecientemente incorporado en la agenda pública, éste ocupa aún un lugar marginal en el ámbito de las preocupaciones de los grupos dirigentes del país. Una ilustración de esta afirmación la constituye el declive registrado en la agenda del gobierno del presidente Álvaro Uribe durante su primer año de mandato. A principios de los años noventa el país se embarcó en una ambiciosa reforma ambiental, a tono con la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y en consonancia con las positivas expectativas generadas por la expedición de la nueva Constitución y por las perspectivas entonces existentes sobre el crecimiento económico en la década que se iniciaba; y durante los gobiernos de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana se hicieron notables avances en la gestión ambiental, como se reconoció en el ámbito internacional (Rodríguez, B., 2002). En general, los ambientalistas y representantes de diversos sectores no gubernamentales al hacer un balance de la administración del Presidente Uribe han considerado que se ha presentado un retroceso en la política ambiental en comparación con los tres gobiernos anteriores (Santamaría, 2003), un punto de vista que fue acogido y sintetizado en editorial del diario *El Tiempo* al finalizar el año 2003.

Pero quizá lo que resulta más preocupante es que a pocos colombianos parece preocuparles asuntos como el descrito. El país parece vivir a la moda y al son de los intereses de los países del norte. Cuando el tema ambiental estuvo en la cúspide de las prio-

ridades globales a principios de los noventa, se ofreció una positiva respuesta; ahora que ha cedido en importancia ante los imperativos de la "lucha contra el terrorismo internacional" y del cambio de agenda norteamericana, la política gubernamental le resta importancia a lo ambiental. No parecería entenderse que allí reside uno de los fundamentos del desarrollo futuro del país, dada la enorme riqueza con que cuenta en materia de diversidad biológica en relación con los otros países del mundo.

Tan preocupante como la anterior tendencia, es el hecho de que el tema ambiental ocupe un lugar tan marginal en la consideración de la mayor parte de los economistas y científicos sociales que más influyen en el devenir de Colombia. Muchas veces el tema simplemente se omite, como ocurrió en el caso de la colección de ensayos "Pensar a Colombia". Éste es el producto de los "Talleres del Milenio", una ambiciosa iniciativa coordinada por el economista Luis Jorge Garay, en la cual participaron un grupo de 30 especialistas, académicos y diseñadores de políticas públicas. A partir del reconocimiento de la crisis general de la sociedad colombiana se plantea la necesidad de construir un nuevo pacto social. Por la calidad de algunos de sus diagnósticos y propuestas en los campos político, social y económico es una contribución que servirá como una de las referencias obligadas para la superación de la actual situación. Pero los planteamientos presentados para repensar al país no otorgan a lo ambiental ningún lugar, más allá de unas inevitables y fugaces alusiones. Es una protuberante fisura que deberá ser llenada si se acepta que un ejercicio de esta naturaleza debería partir del entendimiento de que la economía humana es un subsistema de la ecoesfera, una visión que muchos grupos de la inteligencia de otras latitudes han incorporado desde hace más de dos décadas.

A pesar de todo ello, con frecuencia la retórica sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible es utilizada por igual por políticos, académicos y empresarios, y de ese modo parece haberse creado la ilusión de que son temas que ya ocupan su justo lugar en la agenda pública. Precisamente la marginalidad de lo ambiental en la consideración de la guerra es una evidencia más del papel menor que ocupa dentro las preocupaciones de los colombianos, a pesar de la fuerza de muchas experiencias y procesos en marcha en diversas localidades del país, en las cuales la base natural y los modelos de uso de los recursos naturales son el eje de las resistencias a la degradación de la guerra, o a ésta misma como tal. Son un buen ejemplo los casos de la resistencia indígena en el norte del Cauca y en otros ámbitos, o los esfuerzos campesinos en el Putumayo, en el Magdalena Medio o en el Sur de Bolívar (ver ensayo de César Ortiz, en este volumen), entre otros; todos ellos buscan combinar cultura, territorio y organización comunitaria, en la construcción de relaciones regionales de producción sostenible y convivencia pacífica.

MEDIO AMBIENTE Y CONFLICTO

Mediante este libro intentamos contribuir en algo a superar esta situación, bajo el criterio general de la pertinencia de la siguiente pregunta: ¿En qué medida el medio ambiente es un factor que puede explicar los conflictos al interior de los países o entre ellos, incluyendo las guerras?

Con el surgimiento del ambientalismo en los ámbitos global y nacional, a finales de los años sesenta y principios de los años setenta, se observan intentos de resolver esta pregunta por parte de expertos pertenecientes a diversas disciplinas; pero hay que

recordar que este tema ha sido examinado desde hace siglos, primero por pensadores políticos, filósofos, estrategas militares, e historiadores, y más recientemente por los científicos sociales contemporáneos.

EL MEDIO AMBIENTE Y EL ORIGEN DE LAS GUERRAS INTERESTATALES

Desde los primeros historiadores de la antigüedad, como Heródoto, conocemos que con mucha frecuencia las conquistas territoriales realizadas por un Estado sobre otro, así como las guerras, fueron motivadas por el control sobre determinados recursos naturales - fuentes de agua, tierras fértiles, minerales-, un fenómeno que encontramos hasta nuestros días. Algunas de las mayores guerras del siglo pasado fueron motivadas en parte por el deseo de un país de capturar los recursos naturales no renovables de otro. Antes de la Segunda Guerra Mundial estalló el conflicto Sino-Japonés como resultado de las acciones de este último país para tomar control sobre el carbón y otros minerales ubicados en el territorio de aquel y en el sudeste de Asia; y el ejército de Hitler se dirigía al Cáucaso con el objetivo de tomar control de los campos petroleros cuando fue derrotado en Stalingrado en 1942. Más recientemente, en el año 2003, la guerra de Irak detonada por los Estados Unidos bien parece tener como una de sus causas principales el control de una de las mayores reservas de hidrocarburos del planeta, un asunto que parece haber adquirido mayor claridad ante el no hallazgo de las armas de destrucción masiva que sirvieron de mascarón de proa para invadir aquel país. Diez años antes, la guerra del Golfo fue encendida por Irak al invadir Kuwait con el fin de controlar sus ricos yacimientos petroleros. El origen y génesis de este tipo de guerras ha sido objeto de análisis a partir de los paradigmas provistos por las teorías sobre relaciones internacionales.

Así, las guerras interestatales contemporáneas por los recursos naturales han estado centradas predominantemente en el control de los no renovables, y no tanto en torno a los recursos naturales renovables, y es muy poco probable que éstos susciten nuevos conflictos en el presente, excepción hecha del caso del agua. Ello en contraste con los siglos xvii, xviii y xix cuando, por ejemplo, las potencias europeas se vieron inmersas en graves conflictos, muchas veces armados, como consecuencia de la escasez de madera para la construcción de navíos. La guerra del opio detonada por la corona británica en China, fue uno de los capítulos más dramáticos y oscuros de la historia de los dos últimos siglos en relación con el control del comercio de un producto agrícola.

En los últimos años se ha afirmado, una y otra vez, que en el siglo xxi el agua será una de las causas primordiales de la guerra entre los Estados, quizá mucho más que las generadas por el control sobre los hidrocarburos y los minerales; sin embargo, para que los conflictos inherentes en el uso de una fuente de agua compartida por dos países dé lugar a una guerra se requieren un conjunto de condiciones que en la práctica se cumplen en muy pocas situaciones: el país aguas abajo debe encontrarse agudamente afectado por los usos del país de la parte alta de la cuenca, y al mismo tiempo debe estar en capacidad militar para declararle la guerra a éste, es decir tener una superioridad bélica indiscutible; además de que debe existir una tradición de guerra, o por lo menos de un fuerte antagonismo entre los dos países.

Adicionalmente, la evidencia indica que es poco probable que se desate una guerra internacional a causa del agua, como lo indica un completo estudio sobre la materia (Wolf, 1997): De 412 crisis internacionales registradas entre 1918 y 1994 solamente 7 fueron detonadas por problemas del agua; en contraste, existe amplia

evidencia sobre conflictos violentos generados a nivel subnacional por el control sobre este recurso. Aquellos generados en muchos países por la reubicación de poblaciones como consecuencia de la construcción de grandes represas para generación eléctrica, los grandes acueductos municipales y otros usos, son una ilustración que viene al caso.

EL MEDIO AMBIENTE EN EL ORIGEN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO SUB-NACIONAL

Así como el control por el agua ha sido un factor que con frecuencia se identifica como una de las causas de conflictos de diversa naturaleza, incluyendo los violentos, a nivel sub-nacional se hace la misma identificación con los otros recursos naturales renovables, en particular la flora, la fauna y el suelo. Precisamente el politólogo canadiense Thomas Homer Dixon (1999), desarrolló un modelo interpretativo de esta relación a partir de la síntesis de un amplio número de trabajos de investigación sobre la materia adelantados en países de las diversas regiones del mundo, renovando los análisis tradicionales de los conflictos en torno a la tierra, con las dimensiones ambientales de sus causas. Según este autor, existe una creciente evidencia a nivel global sobre la forma como la escasez de los recursos naturales renovables contribuye a generar o agravar conflictos violentos, que incluyen la insurgencia y los enfrentamientos étnicos. Al observar que en el pasado reciente la escasez ambiental ha contribuido a detonar la violencia, prevé que en las próximas décadas la incidencia de tal violencia probablemente se incrementará en la medida en que se haga más grave la escasez del agua fresca, de los bosques, y de la tierra para la agricultura y la construcción de vivienda. Esta escasez tiene, a su vez, tres causas principales: a) la degradación y des-

trucción de los recursos naturales renovables; b) la creciente demanda de estos recursos, y c) su inequitativa distribución.

Estos tres tipos de escasez a menudo interactúan y se refuerzan, distinguiéndose dos clases de interacción especialmente importantes: la captura de los recursos y la marginalización ecológica. La primera ocurre cuando la degradación y destrucción de los recursos renovables interactúa con el crecimiento poblacional para estimular a los grupos poderosos dentro de la sociedad a desviar la distribución de los recursos a su favor; lo cual a su vez intensifica la escasez para los grupos más pobres y débiles dentro de la sociedad. La marginalización ecológica tiene lugar cuando el acceso desigual a los recursos se combina con el crecimiento poblacional para causar migraciones de grupos poblacionales que dependen de los recursos renovables para su supervivencia, los cuales se mueven a regiones ecológicamente frágiles tales como los bosques húmedos tropicales y tierras montañosas de alta pendiente. Con frecuencia, la acción sobre estos ecosistemas causa su degradación o destrucción que dispara nuevamente la migración y, eventualmente, nuevos procesos de deterioro. Algunos grupos de marginados ecológicos migra a las ciudades, en donde a menudo se asientan en áreas no aptas para la urbanización y vulnerables a desastres ambientales.

El papel de la escasez ambiental en la generación de la violencia es a menudo oscuro e indirecto y produce efectos sociales acumulativos e insidiosos, tales como grandes migraciones y dislocaciones económicas que a su vez conducen al conflicto abierto y a los enfrentamientos armados; o afecta sistemas político-ecológicos extremadamente complejos, y no es, por sí misma, suficiente para causar la violencia: La investigación ha mostrado que cuando contribuye a la generación de la violencia, siempre lo

hace en interacción con otros factores económicos, políticos y sociales. Precisamente para ilustrar su modelo Hommer-Dixon toma diversos casos a nivel internacional, entre los cuales, con referencia a Latinoamérica, se encuentran los de Chiapas y Sendero Luminoso. Otro estudioso del tema, J. Kasana (2002), a partir de este modelo ofrece una nueva perspectiva de análisis del conflicto de Rwanda, al intentar mostrar las implicaciones políticas y sociales de la escasez ambiental y cómo ellas se relacionan con el violento conflicto de 1994.

SEGURIDAD NACIONAL Y GLOBAL Y MEDIO AMBIENTE

De otra parte, académicos y políticos, a partir de los impactos efectivos y potenciales de la guerra sobre el medio ambiente, han propuesto el tema fundamentalmente en términos de la seguridad nacional. Hay que recordar que en la época contemporánea esta preocupación surgió con bastante fuerza después de la Segunda Guerra Mundial: en 1949 se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, convocada para intercambiar ideas y experiencias sobre el papel que podrían jugar estos recursos en la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra, así como sobre el desarrollo continuo y la amplia aplicación de técnicas para su conservación y uso adecuado. La resolución que convocó a dicha conferencia, determinó la competencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales, no prevista puntualmente en la Carta de la Organización, constituyéndose en un hecho que a la postre condujo a las Conferencias de Estocolmo, en 1972, y Río de Janeiro en 1992, así como a otras acciones de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, tales como la atención prestada por la Asamblea de las Naciones Unidas a los efectos de los ensayos nucleares

sobre la atmósfera, que significó el inicio de las acciones internacionales dirigidas a enfrentar los efectos ambientales de la actividad militar (Sands, 1994).

El tema de la seguridad global y nacional y el medio ambiente tomaría fuerza en las décadas siguientes, en la medida en que las amenazas ambientales originadas por la acción humana se incrementaron y sus consecuencias se hicieron más evidentes: la deforestación, la pérdida de los suelos, el aumento del número de especies de flora y fauna amenazadas de extinción y la destrucción y degradación de diversos ecosistemas, la polución de las aguas continentales y del medio marino, el calentamiento global, y el declive de la capa de ozono.

La Comisión Brundlandt en 1987 se refirió a la situación en los siguientes términos: “La crisis del medio ambiente, cada vez más profunda y extensa, supone una amenaza para la seguridad nacional –e incluso para la supervivencia–, amenaza que puede ser mayor que la que suponen vecinos bien armados y mal dispuestos y alianzas poco amistosas. En varias zonas de América Latina, Asia y Oriente Medio, el medio ambiente se está convirtiendo ya en una fuente de inquietud política y de tensión internacional” (WCED, 1987).

A su vez, hoy se considera que el medio ambiente tiene grandes potencialidades para conservar y construir la paz (McNeely, 2002). Así se reconoce en múltiples tratados y acuerdos internacionales, tal como se establece en el preámbulo de la Convención de Biodiversidad: “La conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica fortalecerán las relaciones de amistad entre los Estados y contribuirán a la paz de la humanidad” (UN, 1992). En los últimos años, el tema de la seguridad ha ido evolucionando hacia aspectos más profundos relacionados con el desarrollo sos-

tenible y humano, el bienestar de los ecosistemas y la calidad de vida, tales como la soberanía y la seguridad alimentarias, o la seguridad de las poblaciones a partir de la vigencia de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (Mathew *et al.*, 2002).

ANTECEDENTES DE ESTE LIBRO: EL FORO NACIONAL AMBIENTAL

El Foro Nacional Ambiental (FNA), responsable de la edición de este libro, intenta contribuir a esclarecer y dar visibilidad a las relaciones medio ambiente–guerra. El FNA agrupa instituciones que han venido trabajando desde hace años en temas nacionales con especial interés por los problemas y temas ambientales, como la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol; la Fundación Alejandro Ángel Escobar; Tropenbos Internacional, Colombia; Ecofondo; Internacional Colombia grz, y la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

El Foro nació en 1997 como una instancia de reflexión de carácter permanente que pretende otorgar a la sociedad civil un espacio de análisis sobre la política ambiental del país, realizar sugerencias para lograr una mejor integración de la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo, y desencadenar un proceso de diálogo que produzca recomendaciones sobre medio ambiente y sostenibilidad, para que sean tenidas en cuenta en los procesos de formulación de políticas públicas y en los ámbitos decisorios de los demás sectores. El Foro surgió como respuesta a la ausencia de un espacio nacional de análisis y evaluación de las políticas públicas ambientales y sectoriales y de sus efectos.

En 1998, el Foro desarrolló las primeras actividades dirigidas a avanzar en la comprensión del conflicto armado en Colombia y

del significado que plantea el medio ambiente en el desarrollo del mismo como parte de la construcción de opciones para su superación. Se iniciaba entonces el proceso de negociaciones para la paz del gobierno del presidente Andrés Pastrana y se consideró que el Foro podría hacer una contribución al mismo desde el ámbito del ambientalismo. Al contar entonces con alguna tradición en la reflexión y seguimiento de la política de bosques, y con el fin de efectuar una primera exploración, se realizó el seminario “Política de bosques, territorio y conflicto social” (Bogotá, 21 de octubre de 1998), así como un seminario virtual que diera la oportunidad de participar en esta reflexión a personas de fuera de Bogotá, el cual se denominó “Foro público sobre bosques y paz en Colombia” (noviembre de 1998). Las dos actividades en su conjunto contaron con la participación de cerca de cien personas provenientes de las más diversas disciplinas.

Desde entonces, y en forma paulatina, se fue conformando el programa “Guerra, paz y medio ambiente” que constituye hoy una de las tres líneas centrales de actividad del FNA, junto con “La política ambiental nacional” y “Relaciones internacionales y medio ambiente”. A finales del año 2001, se tomó una iniciativa dirigida a hacer una exploración más sistemática del tema que tuviera como fin último hacer más concientes a diversos grupos relevantes a nivel nacional e internacional acerca de las relaciones medio ambiente – conflicto armado en Colombia, ofrecer más claridad sobre el caso colombiano a partir de su comparación con las experiencias de sociedades que han atravesado por conflictos de la misma naturaleza, y generar recomendaciones dirigidas a la etapa de posconflicto, que entonces se avizoraba más cercana que en la actualidad; la cual fue apoyada por el Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR), cuyo actual director, David

Kaimowitz, ha sido un animador de las iniciativas del FNA desde el momento de su constitución cuando se desempeñaba exclusivamente como investigador de aquel centro. Kaimowitz (2002), hay que recordarlo, es un estudioso del tema que nos ocupa, como lo evidencian sus recientes trabajos sobre el particular.

Al iniciarse el proyecto se planteó que “la superación de las causas de este conflicto requiere aplicar iniciativas de distintos alcances dirigidas de una u otra manera a reorganizar y racionalizar la ocupación y el aprovechamiento del espacio y sus recursos: la distribución y uso de la tierra y el agua, los patrones de los asentamientos humanos, la inserción de la producción de origen agrícola en los mercados nacionales e internacionales. En la perspectiva del *posconflicto* será necesario también afrontar los efectos de la guerra, como son los desplazamientos masivos de población, el extenso y acelerado deterioro de ecosistemas frágiles (piedemonte e hilea amazónica, bosques de niebla, páramos) y la ocupación masiva de zonas de riesgo en asentamientos urbanos. En este contexto adquiere una gran importancia aprender de las experiencias logradas por distintas comunidades en el manejo de bosques, en la construcción de gobernabilidad y en la recuperación social en situaciones de *posconflicto* en zonas forestales y fortalecer la capacidad política, cultural y técnica de las comunidades como vía para ajustar y aplicar estas experiencias en el entorno colombiano” (FNA, 2001).

Como puede verse, los bosques constituyeron en sus comienzos el punto focal de la iniciativa, pero como se establece en las preguntas que se intenta responder el objetivo del programa del Foro toca con lo ambiental en su sentido más amplio, aunque es claro que los ecosistemas boscosos ocupan un lugar central en el examen que se hace en las diversas contribuciones de la presente

obra, dado el significado crítico que tienen en el paisaje colombiano.

LOS ENSAYOS INCLUIDOS EN ESTE LIBRO

Este libro contiene diez ensayos de igual número de autores a los cuales los une la preocupación por las relaciones entre la guerra, la sociedad y el medio ambiente. En su conjunto intentan responder las preguntas formuladas al principio de esta introducción, tarea para la cual no se planteó un marco teórico o un modelo único que sirviera a todos y cada uno de los autores para la construcción de sus contribuciones. Diversos marcos conceptuales, ideologías y metodologías subyacen a lo largo de los capítulos del libro, un asunto que no es el producto del azar. Se trata de una opción deliberada que encuentra su fundamento en la orientación que se ha querido dar al Foro Nacional Ambiental, la institución propulsora de este proyecto. Siempre hemos considerado que una fructífera reflexión y análisis de la política ambiental colombiana debe hacerse a partir de la participación y diálogo entre actores de la sociedad civil con diversas formaciones, experiencias e ideologías. Esta es una visión que consideramos válida para el tratamiento del tema que nos ocupa, más aún si se trata de comenzar a otear un campo de tanta complejidad y tan poco explorado en Colombia.

El libro se inicia con el ensayo de Alfredo Rangel "*Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia*". A similitud de los otros autores del libro, subraya que las regiones de frontera de ocupación del país se han caracterizado por la poca gobernabilidad que se genera por la combinación de su complejidad geográfica y de la escasa presencia del Estado en las cabeceras de los entes territoriales, una situación que antecede al conflicto armado. Rangel

señala tres factores fundamentales para entender el despliegue y alcances de la insurgencia dentro de la dinámica del conflicto: el apoyo popular, el medio ambiente físico y el tiempo. El autor privilegia el significado estratégico que para la insurgencia tiene el factor físico-ambiental con respecto al cual menciona las diferencias regionales que ofrece el país, en términos de las condiciones topográficas y climáticas y la presencia de cubiertas boscosas, así como de las condiciones relativas de desarrollo y accesibilidad. Pero la relación de la insurgencia con el medio natural adquiere diferentes características en sus diferentes etapas de su desarrollo que se inicia con la implantación de la guerrilla en una zona selvática y aislada, seguida por la de hibernación, dos etapas estas en las cuales los criterios de ocupación de territorios eran básicamente geoestratégicos con el fin de mantener sus propias fuerzas. A comienzos de los años ochenta la guerrilla entra en una dinámica de expansión, y la ubicación territorial estará marcada en gran medida por el objetivo de extraer los excedentes económicos de bonanzas económicas procedentes de actividades legales e ilegales, con el fin de financiar su fortalecimiento en términos de número de hombres, equipamiento y capacidad operativa: “las plantaciones de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare; la explotación de petróleo en Arauca; las minas de oro en el nororiente antioqueño y el sur de Bolívar; las plantaciones de banano en Urabá; minas de carbón en el Cesar y las plantaciones de amapola en las montañas de Cauca y Tolima fueron los sitios de expansión privilegiada de la guerrilla colombiana”. En la medida en que la guerra se ha intensificado y la guerrilla (y también los paramilitares) han requerido de mayores recursos económicos, la explotación de estas fuentes se ha intensificado, y los actores armados ilegales se han transformado en explotadores directos de las mismas. Y todo ello con graves daños para el ambiente, como

se tipifica en los casos de los cultivos ilícitos y en la extracción del oro. Pero como se argumenta a lo largo del ensayo la ubicación de la insurgencia en el territorio no solamente obedece a criterios económicos porque en últimas, la geografía de Colombia con su enorme complejidad “es un elemento clave desde el punto de vista táctico y estratégico que juega en favor de la guerrilla y en contra del gobierno”.

El ensayo de Darío Fajardo, *“El conflicto armado y su proyección en el campo”*, parte del supuesto de que el contexto del conflicto armado en el que se plantea el tema ambiental hace necesario abordarlo en torno a una noción de “territorio” que incorpore tanto los recursos como la espacialidad de las sociedades, su interpretación y valoración (identidad), así como las relaciones políticas construidas en torno a estos espacios (territorialidad). Desde esta perspectiva el tema ambiental no corresponde entonces solamente al inventario de los recursos sino, fundamentalmente, a su disposición y a sus relaciones en el espacio, a su significado para una sociedad y unas comunidades determinadas, y a los conflictos generados en torno a su control.

En el ensayo se presenta una amplia evidencia sobre cómo el desarrollo agrario ha estado caracterizado, entre otros, por el proceso de concentración de la propiedad rural y los desplazamientos forzados. Sobre estos últimos indica que existen los suficientes indicios como para afirmar que se encuentran ligados a ordenamientos estructurales de la apropiación de la tierra y otros recursos estratégicos y no a simples situaciones coyunturales. Estos fenómenos y otros comportamientos de la economía permiten al autor sugerir una hipótesis general sobre las relaciones “población-territorio”: “los sectores dominantes del país, ante la magnitud del territorio y el número relativamente reducido de sus habi-

tantes han optado por restringir el acceso a la tierra y a los mercados a la población rural (campesinos, afrodescendientes e indígenas). Esta política ha limitado las posibilidades de estabilización de estas comunidades en las áreas tradicionales de asentamiento campesino, afectadas por la reducción de sus parcelas, la pérdida de suelos, aguas y biodiversidad, derivadas de las condiciones tecnológicas precarias de las explotaciones y por la expansión del latifundio, que no genera ni producción ni empleo, forzándolos a constituirse en mano de obra itinerante en mercados laborales ‘circulares’ (campo-ciudad)”.

Para Fajardo, la ampliación del conflicto armado en la última década está estrechamente vinculada a estos procesos, y su solución debe incorporar estrategias para la construcción de nuevas relaciones campo-ciudad que incluya la estabilización de las poblaciones rurales en condiciones que satisfagan sus derechos fundamentales. Precisamente, el ensayo finaliza con “una propuesta ampliada de seguridad alimentaria” como estrategia para lograr tal propósito. Conllevaría un proceso de ordenamiento del territorio orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio, que, entre otros, permitiría la recuperación de ecosistemas frágiles y ricos en biodiversidad ocupados hoy en condiciones de gran precariedad social y ambiental. Se tendría que reubicar a quienes hoy los habitan en espacios adecuados para su desarrollo económico y social, pero se excluiría, de todas formas, cualquier acto de expulsión violenta.

El ensayo de Germán Andrade, “*Selvas sin Ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia*”, parte de un marco conceptual elaborado a partir del estado actual del conocimiento de las ciencias ambientales en materias fundamentales como la ecología de los ecosistemas, la ecología

humana de las selvas habitadas, las perturbaciones en el ecosistema forestal dentro de los límites de su estado normal de equilibrio, y las perturbaciones que llevan al ecosistema a estados diferentes del equilibrio normal (ej. fragmentación). A partir de este marco conceptual supera con amplitud el simplismo con el cual han sido predominantemente tratados los impactos ambientales del conflicto armado y los cultivos ilícitos en los ecosistemas boscosos.

Andrade señala que el conflicto en el país tiene desde su inicio una dimensión ambiental como se expresó desde sus orígenes en la zona andina en donde la tierra no es el único recurso que ha estado en disputa, sino en general el uso de los recursos naturales; la crisis de la economía campesina en esta región, estimulada en gran parte por aquel hecho, contribuyó a la movilidad interna de un sector de la población, en momentos en que la frontera agrícola del país estaba abierta. Andrade destaca cómo, en general, la discusión de la dinámica social en el agro colombiano, y en especial en las economías de frontera, así como la “violentología” al centrar el análisis de los procesos en los aspectos social y político “ha podido enmascarar determinantes explicativas importantes en el ámbito de la ecología humana”. A esta tendencia corresponden los planteamientos efectuados por Alfredo Rangel en el artículo antes presentado; según Andrade “Rangel desde la perspectiva del estratega, ve el monte como un refugio estratégico para la insurgencia, visión que podría explicar parte de lo militar en el conflicto. Pero la selva tiene también la función de proveedora de recursos naturales (suelos, materiales de construcción, proteína animal, etc.), sustentando las primeras fases de construcción de economías campesinas”. Para Andrade, en diferentes regiones del país la selva en su función múltiple de despensa, refugio y territorio ha sustentado la expansión campesina y de las fuerzas insur-

gentes primero en el periodo 1948-1971, señalado por Rangel como las etapas de implantación e hibernación de las guerrillas, y posteriormente en los nuevos procesos de colonización y de expansión de la guerrilla acontecidos en los últimos treinta años.

Esta larga presencia humana en la selva habría generado fuertes impactos sobre la población de algunas especies vegetales y animales. Para el autor, es muy probable que en la selva haya sobreexplotación de poblaciones de fauna como fuente de proteína para las grandes concentraciones humanas que allí habitan, incluyendo los grupos armados ilegales y las fuerzas regulares del ejército. Este fenómeno de defaunación, sobre el cual se poseen sólidos indicios pero muy poca información cuantificada, estaría causando la degradación de muchos de los ecosistemas boscosos (como consecuencia, por ejemplo, de la desaparición o disminución de dispersores críticos de las semillas). Se subraya aquí esta hipótesis de Andrade toda vez que por lo general el deterioro ambiental vinculado con el conflicto armado sólo se mira desde la perspectiva de la deforestación.

En particular, Andrade examina la deforestación en relación con la dinámica que conforma la expansión de la frontera agrícola mediante la colonización, el proceso de ganaderización, y los cultivos ilícitos. Para él la alta vulnerabilidad de la vida campesina de frontera de bosque tropical en términos económicos y ecológicos hace propenso al colonizador a incorporar cultivos ilegales, o cualquier otra actividad que le genere recursos, incluida la venta de su mejora a capitalistas en pos de territorios para establecer haciendas ganaderas. La dinámica social de los cultivos ilícitos, sus relaciones con el conflicto y sus consecuencias ecológicas son temas que ocupan una parte importante del artículo.

Además de Germán Andrade, el tema de los cultivos ilícitos y sus impactos socio ambientales lo examinan también Ricardo Vargas y César Ortiz, en artículos especializados sobre la materia. Como se sabe, los cultivos ilícitos fueron en sus inicios un fenómeno relativamente aislado del conflicto armado, pero desde entonces estuvo vinculado con los mercados internacionales. Hoy se encuentran profundamente imbricados en la guerra como fuente principal de financiación de los grupos guerrilleros y paramilitares. Además esta última identificación ha ocasionado que el actual gobierno haya adoptado la erradicación de los cultivos como estrategia fundamental para debilitar la insurgencia, una acción que se inició sistemáticamente en el gobierno del presidente Pastrana.

Para Andrade, el impacto ambiental de los cultivos ilícitos va más allá del área directamente talada para su establecimiento. Las consecuencias de la fumigación parecen subestimarse. Algo similar ocurre con el uso de los pesticidas para su cultivo y de los químicos para su procesamiento. Pero el mayor efecto ambiental del cultivo se encuentra en su carácter itinerante causado principalmente por las políticas de erradicación. Es un hecho que se materializa en la migración del cultivo entre Bolivia, Colombia y Perú. Y es un hecho que se expresa también en el ámbito interno en la metástasis del cultivo a diferentes regiones del país como consecuencia directa de la fumigación, asunto que examina a profundidad en relación con sus graves y diversos impactos ecológicos.

Ricardo Vargas, en su artículo *"Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿Fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?"*, se concentra en el re-examen de la política de interdicción de los cultivos ilícitos en nuestro país. Basado en una com-

pleta información estadística, presenta entre sus conclusiones que como consecuencia de la intensificación de la erradicación mediante la fumigación, en el contexto del “Plan Colombia”, se ha transitado de una situación en la cual los cultivos se encontraban concentrados espacialmente en unos pocos departamentos, a una situación en la cual se han establecido cultivos en departamentos que antes no participaban en la actividad, o lo hacían marginalmente. Las evidencias que trae sobre el particular refuerzan las observaciones de Andrade sobre el actual patrón itinerante de los cultivos, con sus perversas consecuencias ambientales, un tema que también trata César Ortiz.

Vargas examina las relaciones entre la fumigación y el desplazamiento forzoso para concluir que si bien no se puede establecer una relación monocausal entre aquél y éste, “las fumigaciones son un agravante de los impactos de la guerra en la población civil y contribuyen a incrementar las razones de la diáspora de las poblaciones que sufren las dos dinámicas, presentes en los escenarios de la confrontación armada.” Vargas toma el caso de los expulsados del Putumayo en el periodo 2000-2001 y analiza lo que pasó con el grupo de personas que emigraron hacia Pasto desde el punto de vista de sus ingresos, tenencia de vivienda y acceso a los servicios sociales, para concluir que ellas se encuentran ahora en condiciones de mayor exclusión y desarraigo y con muy pocas oportunidades de superar su situación. A estos efectos sociales, suma un balance ambiental en relación con diversos efectos perversos de la fumigación, para subrayar cómo este conjunto de impactos no ha sido incorporado en la evaluación internacional y nacional de la política de erradicación que se centra en sumar la cantidad de hectáreas fumigadas. De hacerlo seguramente estaríamos ante un fracaso estratégico como el título del artículo lo sugiere.

César Ortiz, en su artículo *"Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia"*, muestra cómo la política pública se orienta crecientemente hacia el castigo de la sociedad rural como medio de control social del crecimiento de los cultivos ilícitos, "lo cual le impide reconocer la compleja diversidad ambiental, económica y social de los territorios afectados por esta problemática, su población diversa, que aborda múltiples actividades y estrategias de sobrevivencia y que continúa apropiándose y transformando territorios que han ocupado, a pesar de las fuertes intervenciones externas". Al examinar la dinámica del cultivo y de la política de erradicación de la amapola y la coca en Colombia, concluye que al ignorarse en la política pública la prevalencia de pequeños cultivadores y adelantar un tratamiento delincencial homogéneo para todos los actores, se está profundizando la ilegitimidad del gobierno nacional en los territorios productores. Ortiz, a similitud de los otros autores del libro, examina las negativas consecuencias económicas y sociales que para los campesinos ha tenido la erradicación, así como las graves consecuencias ambientales de diverso orden. Uno de sus aportes centrales es el de mostrar el dolor que en las poblaciones campesinas genera la estrategia de fumigación utilizada por el gobierno, un aspecto que ilustra con elocuentes estudios de caso. Es el sufrimiento que se deriva de las consecuencias económicas y sociales que para las familias tiene la destrucción de sus cultivos de pancoger inflingida por la fumigación indiscriminada de sus parcelas que muy frecuentemente se caracterizan por tener una estructura productiva de policultivo, o como consecuencia de la drástica disminución de los ingresos monetarios procedentes del cultivo de la coca y amapola para los campesinos asociados a él en diferentes papeles (propietarios de la parcela, raspachines, etc.). Naturalmente el mayor dolor y desgarramiento se produce con el desplazamiento detonado

por la fumigación, fenómeno este que sumado a los anteriores están teniendo como efecto una mayor exclusión social y marginalización ecológica de diversos grupos de la población. Son fenómenos que, según el autor, la sociedad en general está cada vez en menor posibilidad de percartarse ante su creciente acostumbramiento a aceptar la fumigación como un hecho ineluctable que está vinculado al prohibicionismo y la criminalización de los psicoactivos ilícitos impuesto por los principales países desarrollados en donde se consumen.

En los artículos de Manuel Rodríguez Becerra y Hernán Darío Correa se examinan la forma y las consecuencias de la puesta en marcha de dos políticas ambientales –reforestación comunitaria y parques con la gente–, en medio de la guerra, en un período en el cual (los años noventa y principios de la presente década) se fortaleció la gestión ambiental en Colombia (Rodríguez y Espinoza, 2002). Se trataría de un caso excepcional a nivel global, puesto que en los países en los cuales se han producido conflictos armados similares al de Colombia, la gestión ambiental se ha debilitado como lo indican recientes experiencias latinoamericanas –El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú–, así como lo acontecido en el África -Angola, Rwanda, el Congo.

En el último decenio se llevó a cabo un programa de reforestación, con énfasis en la protección de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos municipales que cubrió una extensión aproximada de 137.000 has. Ese programa, por su tamaño el mayor de esta naturaleza desarrollado en la historia del país, se realizó con comunidades rurales pobres ubicadas predominantemente en regiones víctimas del conflicto armado. En el artículo de Manuel Rodríguez, “*Reforestación comunitaria y conflicto*” se intenta explorar las circunstancias que permitieron la realiza-

ción de esta política en zonas especialmente conflictivas situadas en Santander del Norte, Antioquia y la Amazonia. En particular se identifican y analizan los roles jugados por los grupos guerrilleros, los paramilitares y las entidades gubernamentales, así como las circunstancias propias de la guerra en cada localidad. Se subraya que las comunidades parecen haber encontrado en la reforestación de las microcuencas un proyecto colectivo para la reafirmación de sus derechos territoriales, lo que se considera como la principal explicación de su compromiso con su adaptación a las circunstancias locales y con su ejecución. El artículo muestra a la vez la existencia de comunidades que sueñan y creen en un futuro mejor, que ellas consideran están en capacidad de construir, y las condiciones trágicas en que desenvuelven sus vidas como víctimas de violencias indecibles a menudo orientadas a buscar la expulsión de su territorio. La conservación y restauración de microcuencas como proyecto comunitario, se plantea en últimas como una estrategia que puede asegurar la continuidad de la gestión ambiental en medio de la guerra. Más importante aún, se plantea como un punto de encuentro entre grupos en conflicto y por consiguiente como una modalidad con grandes potencialidades para construir la paz.

El artículo sobre la política de Parques con la gente, de Hernán Darío Correa, analiza la forma como en Colombia se ha conceptualizado y puesto en marcha este enfoque particular de gestión de las áreas protegidas, el cual es el producto de un movimiento internacional que ha tomado especial fuerza desde principios de la década de 1990 y que busca sustituir el paradigma tradicional subyacente a la administración de los parques nacionales. Este último se originó hace más de cien años y en el caso de las Américas sus fundamentos se encuentran en la Convención del

Hemisferio Occidental de la Unión Panamericana (1945) que a su vez se inspira en el modelo norteamericano de “Yellowstone”; en su esencia proclama que la conservación de los parques se garantiza en la medida en que la intervención humana esté ausente, reduciendo el rol de la gente a actividades controladas de contemplación, recreación e investigación.

Los parques con la gente encuentran sus fundamentos en nuevas concepciones sobre el significado de los bienes públicos y el papel de la sociedad civil en su producción, así como en los nuevos principios, orientaciones y programas que sustentan el propósito global de conservar y hacer uso sostenible de la diversidad biológica, incorporados en diversos tratados multilaterales. Precisamente Correa en su artículo identifica y examina en detalle los seis elementos conceptuales constitutivos de la política colombiana de parques con la gente, construida y puesta en marcha en el período 1998-2002, y las potencialidades de estos elementos respecto de una política pública de gestión ambiental y de conservación. Sus planteamientos parten de una conceptualización de territorio y territorialidad, en la cual se inserta y articula la dimensión ambiental, que en gran parte coincide con las líneas básicas sobre el particular subyacentes en el artículo de Darío Fajardo. Además, Correa identifica seis proyecciones potenciales de la nueva política entre las cuales se destacan aquí la posible superación de las conflictividades territoriales históricas, la posible continuidad de la gestión ambiental en medio del conflicto, y la construcción pública de dolientes sociales y comunitarios del tema de la conservación, en un proceso de paz y hacia una nueva constituyente. No se trata solamente de potencialidades: la puesta en marcha de la política durante cuatro años generó suficientes indicios sobre su eficacia en los campos mencionados. Pero al leer el ar-

título aparece claro el alto riesgo existente de que la política de parques con la gente se degrade e inclusive llegue a desaparecer como consecuencia de la política de seguridad democrática del gobierno del Presidente Álvaro Uribe. Esta última contiene fundamentos en abierto conflicto con aquellos correspondientes a la política de parques con la gente que podrían conducir a esta a transformarse en forma tal que quizá llegue a volverse irreconocible.

El artículo "*Vías, bosques y conflicto social en Colombia*", de Carlos Castaño Uribe, va mucho más allá de lo que su título sugiere. En efecto a lo largo del mismo explora un conjunto de premisas sobre el significado y consecuencias económicas, políticas, sociales y ambientales del establecimiento de vías de comunicación, en particular carreteras, que como se sabe han sido tradicionalmente uno de los ejes fundamentales del desarrollo y de transformación del territorio. Como señala el autor, "desde hace muchas décadas las vías han sido un factor determinante en la alteración de los bosques naturales del país y en la destrucción de los recursos naturales, particularmente por las dinámicas antrópicas que imprime al territorio". Evidentemente las vías han propiciado la colonización de diversas zonas de frontera del país, pero a su vez muchas veces aquellas han sido construidas para comunicar asentamientos humanos producto de la colonización con las regiones más desarrolladas del país, un hecho que a su vez ha detonado la profundización del proceso colonizador.

Pero para Castaño Uribe, las vías son también medios para la paz o para la guerra, toda vez que han sido utilizadas por sus diferentes actores como instrumentos estratégicos para inclinar el conflicto a su favor. Así, por ejemplo, su control por parte del gobierno o de los grupos insurgentes, o de los paramilitares, significa la

posibilidad, o no, de movilidad de determinados grupos de la sociedad. El significado de las carreteras para los actores de la guerra, se tipifica, como lo anota el autor, en el establecimiento por parte de la insurgencia de sus propios proyectos viales como parte de su estrategia para la consolidación y dominio del territorio que incluye vías para la exportación de los psicoactivos ilícitos. O en otras palabras, el establecimiento y control de las vías ha estado profundamente vinculadas con el conflicto por el control del territorio. En últimas, como lo anota Castaño, las vías deben ser un elemento articulador de los procesos colectivos de construcción del territorio, un hecho que debería ser pieza fundamental en el necesario proceso de ordenamiento del territorio, señalado por Fajardo en su artículo, como uno de los imperativos estructuradores de la paz. Este proceso estaría orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio que incluiría entre otras una visión sobre la conservación y uso sostenible de los bosques de Colombia.

En su artículo *“Petróleo, ambiente y conflicto en Colombia”*, Alfonso Avellaneda plantea diversas actividades asociadas con la explotación y transporte del petróleo como uno de los factores que se encuentra en los orígenes de múltiples conflictos sociales y políticos de Colombia, incluyendo el armado. Unas veces esos conflictos se han detonado por la expulsión de poblaciones indígenas y campesinas de los territorios que han ocupado tradicionalmente (que son el origen y razón de ser de las culturas de aquellas o de las identificaciones sociales de estas), como consecuencia de la actividad petrolera. Así ocurrió a principios del siglo pasado en el Catatumbo con los indígenas motilones, y más recientemente con los indígenas kofanes en el Putumayo. Otras veces han sido generados por procesos de colonización detonados por el establecimiento de la actividad en zonas totalmente despo-

bladas o con muy baja densidad poblacional, así como por la erección de las economías de enclave propias de esta industria con las secuelas sociales que generan.

Muchas veces los conflictos han sido originados por los daños ambientales infligidos por la industria a valiosos ecosistemas, como se tipifica en la apertura de zonas boscosas para efectos de exploración o explotación del petróleo, o en la contaminación de los ríos y las ciénagas del Magdalena Medio; este último hecho, en particular, ha tenido graves consecuencias para las poblaciones campesinas y de pescadores cuyas identidades territoriales y culturales, así como la satisfacción de sus necesidades, están profundamente arraigadas a estos ecosistemas lacustres. Además, diversos grupos sociales han tomado como uno de los fundamentos de su lucha política el rechazo al otorgamiento de la explotación del petróleo al capital extranjero, un elemento que hace parte de la plataforma de reivindicaciones del Ejército de Liberación Nacional. Esta última se ha expresado en los atentados dinamiteros contra los oleoductos que, como se sabe, han producido graves daños ambientales, sociales y económicos. Avellaneda analiza cada uno de estos fenómenos e intenta dilucidar las interrelaciones existentes entre la explotación del petróleo, el territorio (y la territorialidad), el medio ambiente y el conflicto armado.

Finalmente, el libro concluye con el artículo de Guillaume Fontaine "*Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales*". Se trata de un ensayo de reflexión conceptual y metodológica orientada hacia "una sociología de los conflictos ambientales", construida a partir del análisis de las condiciones de la explotación petrolera en el Ecuador y Colombia, en particular en la región amazónica. El autor considera que muchos de los análisis son el objeto de la influencia, a

veces arrolladora y sofocante, de la teoría económica que ve los conflictos socio-ambientales fundamentalmente en términos de una lucha por los recursos escasos; este tipo de enfoque (ej. teoría de las elecciones racionales, teoría de juegos) reduce las dimensiones sociales, ambientales o culturales a un papel subordinado o marginal frente al ámbito del conflicto mayor que es definido como de naturaleza económica.

Para Fontaine, desde el punto de vista ideológico cualquier bloque petrolífero es el escenario de confrontación entre quienes defienden el medio ambiente y entre quienes defienden el desarrollo, a partir de interpretaciones contradictorias del concepto de desarrollo sostenible: “para unos significa que el desarrollo tiene que estar subordinado a las poblaciones locales, mientras que para otros el desarrollo es ante todo una lucha contra la pobreza y tiene que satisfacer las necesidades de las poblaciones nacionales”. Entre ambas opciones se insertan además dos dimensiones que han adquirido una creciente importancia en la última década, la etnicidad y la globalización. Y en la medida en que se fortalece la organización de los principales actores involucrados (las compañías petroleras, el Estado y los actores sociales, entre los cuales se identifican los indígenas, los colonos y los ambientalistas), “se conforma un complejo de alianzas en el centro del cual la ética cumple con una función de legitimación por la lucha por el poder”. Los actores, de acuerdo al autor, ubican estos cuatro elementos conforme a tres dimensiones de la acción social: un marco referencial (o la aproximación particular de cada actor al significado del territorio en donde se ubica el campo petrolífero o el destino de sus productos), una racionalidad instrumental o lógica de acción (o aquella en que preferentemente se ubica cada actor: política, económica, ética), y un marco normativo (o el que prioriza o valoriza cada

actor: derecho público, derecho privado, derecho internacional y derechos colectivos, etc.). Como bien lo anota Fontaine, lo que está en juego en estos conflictos “no es tan fácil de definir como para permitir describir de antemano un espacio de negociaciones dentro del cual los actores puedan sentarse alrededor de una mesa para intercambiar sus puntos de vista en cuanto a su situación”. En últimas, como es evidente en los diferentes ensayos de este libro, en el conflicto se enfrentan también concepciones diversas y muchas veces excluyentes sobre el destino del país y sus regiones.

* * *

Al efectuar la anterior revisión de los ensayos contenidos en este libro, aparece clara la vulnerabilidad de nuestros ecosistemas a partir de la prolongación de la guerra, junto con la inutilidad de la política antidrogas basada en la fumigaciones, así como las negativas consecuencias generadas por el aplazamiento de una profunda reforma agraria y de un definitivo reordenamiento territorial del país que dé cuenta de la riqueza de nuestra diversidad, y al mismo tiempo de la fragilidad y de la complejidad de nuestros recursos naturales y de nuestros espacios geográficos. Se ha hecho también evidente la indiferencia y la no consideración estratégica de la dimensión ambiental de nuestros problemas nacionales, por parte de los actores políticos gubernamentales, de la oposición o de la insurgencia; junto con las incipientes fortalezas de las búsquedas locales que se levantan desde certezas y tradiciones culturales afincadas en territorios y paisajes aún persistentes en su diversidad. Estos parecen ser los puntos hacia donde convergen los ensayos presentados, cuyas potencialidades más profun-

das se dejan ahora en manos de los lectores, que a lo largo de su lectura encontrarán muchas luces, pero que seguramente encontrarán también la sombras inherentes a un tema cuya exploración es aún incipiente.

REFERENCIAS

- El Tiempo* (2003). “¿Dónde está la Política Ambiental?”, Editorial. Diciembre 25.
- FNA (Foro Nacional Ambiental) (2001). “Documento de trabajo: proyecto Guerra, Medio Ambiente y Paz”. Bogotá, D.C., FNA, mimeógrafo.
- GARAY, Luis Jorge (2001). *Repensar a Colombia*. Bogotá, Libros de Cambio, Alfaomega.
- GASSANA, James, K. (2002). “Natural Resource Scarcity and Violence in Rwanda” En Mathew, Richard, *et al.*, *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development and UICN–The World Conservation Union.
- HOMMER-DIXON, Thomas F. (1999). *Environment, Scarcity, and Violence*. New Jersey, Princeton University Press.
- KAIMOWITZ, David (2002). “Resources, Abundance and Competition in the Bosawas Biosphere Reserve, Nicaragua”, en Mathew, Richard, *et al.*, *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development and UICN–The World Conservation Union.
- MCNEELLY, James. A. (2002). “Biodiversity, Conflict and Tropical Forests”, en Mathew, Richard, *et al.*, *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*, Winnipeg, International

Institute for Sustainable Development and UICN–The World Conservation Union.

MATHEW, Richard, *et al.*, *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development and UICN–The World Conservation Union.

MYERS, Norman (1993). *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*. New York, W. W. Norton

RODRÍGUEZ B., Manuel (2002). *El Futuro Ambiental de Colombia*. Bogotá, D.C. Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

RODRÍGUEZ B., Manuel y ESPINOZA, Guillermo (2002). *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, Tendencias y Principales Prácticas*. Washington, D.C. BID.

SANDS, Philippe (1994). *Principles of International Environmental Law*. New York, Manchester University Press.

SANTAMARÍA, Ricardo (2003). “Frenazo ambiental de Uribe”, en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, diciembre 25.

UN (1992). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. New York, United Nations.

WCED (World Commission on Environment and Development) (1987). *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.

WOLF, Aaron (1997). “International Water Conflicts and Conflict Resolution: Water’s War and Water Reality”, en *Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Science*. Seattle, Washington.

Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia

Alfredo Rangel Suárez

Colombia ha sido un país con mucho más territorio que Estado. Esta precariedad de las instituciones del Estado frente a la dimensión del territorio ha hecho posible fenómenos como la colonización espontánea y no regulada, y el asentamiento de grupos insurgentes en amplias zonas del país.

A finales de la década de los años cincuenta y comienzos de los sesenta se originó el surgimiento de los primeros grupos guerrilleros que, al cabo de cuarenta años se transformarían, algunos de ellos, en adversarios significativos del Estado que le disputarían la soberanía sobre parte del territorio. En la gestación y posterior fortalecimiento de estos grupos insurgentes ha confluído una numerosa y compleja cantidad de factores de orden histórico, político, económico y social, pero, sin duda alguna, la conformación y la extensión del territorio también ha sido un factor de gran influencia en la persistencia y en las modalidades de desarrollo de la insurgencia en Colombia.

En efecto, además del apoyo popular, el medio ambiente físico tiene una gran importancia en la guerra de guerrillas. Para em-

pezar, el entorno natural influye de manera determinante en la selección de la estrategia guerrillera. Para algunos autores, como Bard O'Neill (1990), el medio ambiente juega un papel clave cuando en los inicios de la insurgencia el gobierno quiere hacer valer su supremacía política y militar para sofocar los primeros brotes insurgentes, y éstos optan por adoptar una estrategia de guerra prolongada (O'Neill, 1990).

En esta situación los terrenos distantes, selváticos y de difícil acceso contribuyen a la preservación y al ocultamiento de la insurgencia, así como a eludir los embates de las fuerzas gubernamentales. De igual manera, le hacen posible realizar sus primeras acciones exitosas de hostigamiento. La geografía es un elemento clave desde el punto de vista táctico y estratégico que juega en favor de la guerrilla y en contra del gobierno. La guerrilla lo sabe y aprovecha a fondo esa ventaja. Es más, podría decirse que el terreno pone prácticamente en condiciones de igualdad a las fuerzas guerrilleras y a las tropas gubernamentales. Es un gran nivelador en el aspecto táctico y operacional. La guerrilla puede utilizar con la máxima eficiencia sus precarios recursos, en tanto que el gobierno no puede usar eficientemente su abrumadora ventaja en recursos físicos y humanos.

De manera similar, la extensión del país también cuenta como un factor decisivo en las posibilidades de persistencia y fortalecimiento de la guerrilla. En efecto, en un país extenso se hace mucho más viable la aplicación de la estrategia de guerra prolongada. El gobierno tiene muchas más dificultades en defender a la población en un territorio extenso que en uno reducido. En un país con una geografía muy amplia, el gobierno tiene grandes dificultades para concentrar sus fuerzas; la guerrilla lo sabe y tratará de dispersarlas estableciendo frentes de combate y hostigamiento

en sitios muy apartados unos de otros a lo largo y ancho de la geografía del país.

Una de las grandes ventajas que tiene un grupo insurgente de operar en un territorio muy extenso y selvático es poder conformar sólidas bases de apoyo desde los comienzos de su lucha. Estas bases le permiten planear, adiestrar, recuperar y ordenar sus equipos y su gente con relativa seguridad. El establecimiento de estas bases es crítico, pues en el futuro la guerrilla no podría pensar en incrementar sus niveles de confrontación si no tiene desde el comienzo este tipo de fundamento territorial. Un grupo armado débil en sus comienzos debe aprovechar el espacio de que dispone para darle tiempo al tiempo, de lo cual saldrá beneficiado. Para dejarle al tiempo el cuidado de invertir el orden de las fuerzas, la inmensidad del espacio es un buen aliado.

El establecimiento de esas bases de apoyo y su importancia en el asentamiento y la consolidación de la lucha guerrillera indican trascendencia de los nexos entre éxito insurgente y geografía. Con una topografía favorable, la guerrilla se puede mantener en sus inicios aún sin gran apoyo popular y sin la existencia de un régimen dictatorial que le brinde la bandera de la lucha por la libertad y le permita conseguir rápidamente respaldos nacionales a su lucha.

Estas consideraciones generales son totalmente válidas para el caso colombiano. En efecto, en Colombia las guerrillas se establecieron en sus inicios en zonas apartadas, montañosas y selváticas donde la acción represiva del Estado era muy difícil de efectuar y donde los insurgentes, con gran conocimiento del terreno, aprovecharon esta situación para establecer sus primeras bases de apoyo. Es decir, los criterios para la escogencia de los primeros territorios de asentamiento fueron básicamente de orden

geoestratégico: terrenos apartados, de difícil acceso y con una topografía que dificultara la acción de las fuerzas armadas del Estado, al tiempo que facilitara el ocultamiento y la evasión de los puñados de guerrilleros que conformaban esos frentes iniciales. Estos fueron los casos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, que se establecieron en Marquetalia (Tolima) y posteriormente en Guayabero y el Cañón del río Duda, y del Ejército de Liberación Nacional, ELN, que se estableció en las montañas de Santander.

En esas zonas, y en otras hacia donde fueron llegando durante sus primeros quince años de existencia, no había ni grandes concentraciones de población, ni recursos económicos significativos. En esas apartadas regiones la guerrilla permaneció casi en estado de hibernación durante cerca de veinte años, con un crecimiento casi nulo y conformada por pequeños grupos armados de muy débil capacidad militar, con precarios recursos económicos y una casi nula influencia política. Los principales ejes de la vida económica y política de la nación no pasaban por las zonas de presencia guerrillera y, más bien, estaban muy distantes de ellas.

Esta es una razón que permite explicar por qué, al decir de Peter Waldman (1996), la guerrilla se “instaló” sin que las élites estatales hicieran todo el esfuerzo para acabar tempranamente con las hostilidades. Por decirlo así, después del primer trauma provocado por la pérdida parcial de la soberanía sobre el territorio —pero de unas porciones de territorio de escasa o nula significación—, las élites se conformaron y se acomodaron con la soberanía sobre el resto del territorio, sobre todo porque esta parte era suficiente para desarrollar una vida económica y política “normal”.

Sin embargo, luego de esta primera etapa que denominamos de hibernación, en la cual los criterios de ocupación de territorios eran básicamente geoestratégicos con el fin de mantener sus propias fuerzas, a comienzos de los años ochenta la guerrilla entró en una dinámica distinta de crecimiento y de ocupación territorial. En adelante el objetivo principal fue el crecimiento y fortalecimiento tanto político como militar de la insurgencia. De esta manera, la expansión territorial de la guerrilla tendría simultáneamente dos vectores: de un lado, la consecución de recursos económicos para respaldar la expansión militar, y, de otro, el desarrollo de estrategias para el cumplimiento de los planes políticos y militares para la toma del poder.

Ese robustecimiento estuvo condicionado por la consecución de grandes volúmenes de recursos económicos, para lo cual los frentes guerrilleros se volcaron sobre las actividades económicas más dinámicas que, al mismo tiempo, durante la década de los años ochenta, se estaban localizando en regiones no integradas plenamente a la vida nacional.

De hecho, la guerrilla aprovechó de manera muy eficaz la aparición casi simultánea de una serie de bonanzas económicas —unas legales, otras ilegales—, en sectores primarios de la economía ligados al mercado externo. Para fortuna de la insurgencia, estos puntos de bonanza se ubicaron en zonas con muy precaria presencia estatal, en un país donde, como dijimos al comienzo, la cobertura institucional del territorio es muy insuficiente.

De esta forma, tanto el tipo de actividades como su ubicación, favorecieron la acción de la guerrilla para sustraer parte del excedente económico de dichas actividades con el fin de incrementar sus recursos económicos y financiar sus planes de expansión. El tipo de actividad, porque las exportaciones de bienes primarios

son, por principio, muy susceptibles de saqueo; y su ubicación, porque la escasa presencia estatal facilitaba al extremo esa explotación.

Las plantaciones de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare; la explotación de petróleo en Arauca; las minas de oro en el nororiente antioqueño y el sur de Bolívar; las plantaciones de banano en Urabá; minas de carbón en el Cesar y las plantaciones de amapola en las montañas de Cauca y Tolima fueron los sitios de expansión privilegiada de la guerrilla colombiana para apropiarse de parte del excedente económico de estas actividades.

Con los recursos obtenidos fueron financiando un sostenido y vertical incremento en el número de frentes y de hombres en armas que conseguirían en los años siguientes. En efecto, las FARC pasarían de tener novecientos hombres en armas y nueve frentes de combate a comienzos de los años ochenta, a cerca de diez y seis mil hombres y setenta frentes a finales de los noventa. Por su parte, en el mismo lapso el ELN pasaría de setenta hombres a cerca de tres mil quinientos y de tres frentes de guerra a unos treinta. De igual manera, su presencia territorial se había multiplicado. En 1985 estaba presente en ciento setenta y cinco municipios y para finales de los noventa esa presencia era notoria en cerca de seis cientos municipios (Rangel, 2001).

Aun cuando esta presencia no significa necesariamente control en todos esos municipios, su influencia sí es muy fuerte e implica algún nivel de control en cerca de 200 municipios. Sus bases de apoyo social y político son esencialmente campesinas, luego de que en tiempos recientes disminuyó la simpatía hacia la lucha armada entre los sectores urbanos de la población, particularmente entre las clases medias e intelectuales que les habían brindado algún grado de apoyo durante su gestación y crecimiento.

El crecimiento sostenido y acelerado de la guerrilla ha tenido como elementos propulsores esenciales definiciones estratégicas en lo militar, en lo político y en lo económico, cuya implementación y articulación ha orientado sus líneas de expansión y, sin duda, ha contribuido fundamentalmente a lograr los impresionantes avances en las últimas dos décadas (Rangel, 1998).

Es así como en lo militar ha sido clave la definición de áreas de despliegue estratégico y el desarrollo de campañas con objetivos específicos; en lo económico, la estructuración de planes de finanzas, de metas por frentes y, sobre todo, la explotación de las actividades económicas y las áreas de mayor potencial, por medio de una gran creatividad y flexibilidad para sustraer parte del excedente económico, y, finalmente, en lo político, la apelación metódica y sistemática al recurso del terror, combinado con un cabal aprovechamiento de las inequidades sociales, de los desequilibrios regionales, del desempleo juvenil rural y de la precariedad del Estado, sobre todo en su potencial coercitivo y de administración de justicia, para ganar apoyos, sean forzados o voluntarios.

La relación de la guerrilla con el territorio —definido, como dijimos arriba, en tanto espacio apropiado administrativa y políticamente— y con la economía regional es muy diversa y su tipología depende de su grado de esentamiento y de la capacidad de control del Estado. Para establecer esa relación nos valdremos de la tipología propuesta por R.T. Naylor (1993), quien sugiere tres tipos de relación de la guerrilla con la economía regional: predatoria, parasitaria y simbiótica. En el caso colombiano creemos que esos tipos se dan de manera simultánea, en función del distinto grado de desarrollo de la presencia guerrillera en las diversas zonas del país.

En efecto, cuando la guerrilla está iniciando su presencia en una zona, tiene poco o ningún vínculo con la población y es muy

vulnerable frente al aparato coercitivo del Estado, su actividad es principalmente predatoria. Se concentra en la búsqueda de recursos que requiera una mínima exposición y produzca beneficios sólo una vez. Las actividades más corrientes son la extorsión ocasional, los asaltos y los secuestros aleatorios. En estas zonas, el Estado todavía tiene capacidad de contener a la guerrilla y de evitar su asentamiento. En distintas escalas, es el caso de las ciudades de tamaño mediano y grande, así como de algunas zonas rurales donde la guerrilla no ha podido penetrar por diversas razones que van desde la ausencia de tradición de lucha armada, sociedades muy conservadoras, economías campesinas relativamente prósperas o estables, hasta economías agrícolas comerciales o latifundios con fuerte presencia de grupos armados privados.

Pero, a medida que la guerrilla se establece en la zona y obtiene apoyo de algunos sectores de la población, pero sin llegar a tener aún el control, cambia su forma de relación con la economía regional y con la población. Se vuelve parasitaria de los recursos locales. En estas áreas la guerrilla está en expansión y el control del Estado es decreciente, o existe una dura disputa por el control del territorio y de sus recursos.

Este tipo de relación parasitaria se ha dado en muchas zonas donde en razón del surgimiento súbito de bonanzas económicas, ha habido un rezago de las normas y de las instituciones judiciales del Estado. En estas regiones la gran velocidad del cambio económico y de los fenómenos asociados a él, especialmente las migraciones internas, el repentino crecimiento demográfico, las inversiones y el auge inesperado de los movimientos mercantiles, producen un proceso de expansión en el cual se crea riqueza, se valorizan activos y se genera mucho empleo e ingreso, pero el déficit de institucionalidad estatal propicia una situación en la que

no hay garantías para el respeto de los derechos ni para el cumplimiento de los contratos. En estas situaciones pequeños grupos armados pero muy bien organizados y disciplinados, como las guerrillas, tienen capacidad para imponer unas determinadas reglas de juego, y aprovechan para depredar la bonanza económica local, apropiándose de parte del excedente económico.

En Colombia esta situación se ha presentado en algunas zonas de colonización de frontera donde han ocurrido recientemente procesos de ocupación y explotación del territorio con actividades agrícolas —como en Urabá—, de explotación petrolera —como en Arauca—, de minería de oro —como en el nororiente antioqueño— o de extracción de carbón —como en el Cesar.

Pero hay otro tipo de relación de la guerrilla con el territorio. Son esas regiones donde la guerrilla lleva asentada una, dos o tres décadas, y a donde incluso llegó primero que los colonizadores. En estas zonas ella estableció su propia economía y estructuró comunidades antes de que ocurrieran desarrollos posteriores. En realidad, parte del éxito, del enraizamiento y de la larga duración de la guerrilla colombiana se debe a que ella ha sido constructora de territorios, si entendemos estos como espacios acabados, apropiados, administrados y delimitados política y administrativamente (Gouseset, 1998).

En efecto, en algunas regiones la guerrilla ha llenado ese déficit de territorialidad que ha existido por la baja densidad poblacional, la escasa presencia institucional del Estado y las precarias relaciones comerciales con la economía formal. Es el caso de muchas zonas de cultivo de coca donde la ausencia del Estado era casi absoluta en el momento en que empezó a acelerarse la economía de la droga y donde, producto de esa tradicional presencia guerrillera, la insurgencia ha logrado una integración

simbiótica con la actividad productiva y con la dinámica económica general de esas regiones. La actividad económica en particular y la vida regional en general es casi inconcebible sin la presencia guerrillera en esas regiones. La guerrilla ejerce el monopolio de la fuerza, administra justicia y recaba tributos, desempeñando así las funciones primarias y principales de un Estado. Este tipo de relación de la guerrilla con el territorio y la población se encuentra en zonas de Caquetá, Putumayo, Guaviare.

Pero la relación de la guerrilla con el territorio no solamente tiene como propósito la extracción de excedentes económicos. Dado que estos recursos son solamente un medio para lograr un fin ulterior, es necesario tener en cuenta los propósitos políticos y militares, así como las estrategias a través de las cuales aspiran conseguirlos. Unos y otros determinan usos y modalidades distintas de implantación de la guerrilla en el territorio.

Desde su Séptima Conferencia en 1982, las FARC definieron su estrategia militar para la toma del poder. Esta ubicó a la Cordillera Oriental como el eje del despliegue estratégico de la fuerza militar y a la capital de la República, Bogotá, como el centro de ese eje. Esto significa que el esfuerzo militar debería realizarse de manera prioritaria en poblar de frentes guerrilleros toda la extensión de dicha cordillera y que, así mismo, los alrededores de Bogotá serían el foco donde se crearían mayor cantidad y más fuertes frentes guerrilleros, los cuales, en el momento decisivo, serían apoyados por el resto de frentes para realizar el asalto sobre la capital, en la última etapa de la confrontación contra el Estado. Previamente, la guerrilla debería estar en capacidad de dividir en dos el país, con la cordillera oriental como línea de separación entre el país costero y andino, de un lado, y el amazónico y llanero, del otro. Por su parte, el ELN parece haber aspirado a construir una

cadena de frentes entre Arauca y el oriente antioqueño, aún cuando su orientación estratégica parece menos clara que la de las FARC.

Aun cuando no en los plazos establecidos, las guerrillas han venido cumpliendo sus planes estratégicos, los cuales, obviamente, han tenido que ir adaptándose a los cambios ocurridos en el escenario de un conflicto complejo y en ocasiones imprevisible.

Como resultado de esta doble dinámica de ubicación territorial, una para recabar recursos económicos y otra para posicionarse con fines estratégicos, las guerrillas se han establecido en distintas regiones del país, tal como se sintetiza a continuación (Bejarano, 1997).

En la zona nor-occidental, las FARC se localizan en Antioquia en los municipios de colonización del Bajo Cauca, zonas de minifundio y campesinado acomodado en la montaña y en el Magdalena Medio, en la vía que conduce a Urabá y en el norte del Chocó. El ELN en el sur de Antioquia en zonas de campesinado medio cafetero y en la región aurífera del nordeste antioqueño.

En el norte del país, los frentes de las FARC y del ELN se concentran en las áreas dedicadas al latifundio ganadero y a la agricultura comercial de los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena y Cesar. En la Serranía del Perijá y en la Sierra Nevada de Santa Marta, los frentes guerrilleros se encuentran donde hay cultivos de coca, amapola y marihuana. En el Cesar presencia guerrillera de frentes de las FARC y del ELN en las regiones carboníferas. También se registra una creciente presencia de ambas organizaciones en la zona bananera del Magdalena.

En la región nor-oriental las guerrillas están presentes en la zona del Catatumbo, donde existen crecientes cultivos de coca, el

Magdalena Medio santandereano y la zona de colonización del Sarare en Arauca. Las FARC están presentes en el sur de Santander, donde predomina el campesinado minifundista y medio acomodado. En el norte de Boyacá, el ELN y las FARC se reparten zonas de control, donde abunda la economía campesina empobrecida.

En la zona central del país, las FARC tiene presencia importante en los municipios minifundistas del oriente de Boyacá y en el occidente de este departamento, en cercanías de las zonas esmeraldíferas. En Cundinamarca las FARC han creado numerosos frentes en los últimos diez años, sobre todo en la zona suroriental y en Sumapaz, de gran importancia estratégica por su cercanía a Bogotá y como corredores de comunicación con los llanos orientales. En el norte del Tolima, zona cafetera y amapolera, comparten influencia frentes de las FARC y del ELN. En Risaralda, Caldas y Quindío la guerrilla ha tenido muchas dificultades de penetrar mientras los campesinos cafeteros disfrutaron de cierta holgura económica, sin embargo ante los bajos precios del café y la estrechez económica generalizada, la guerrilla ha tratado de gestar algunos frentes. La importancia estratégica de la zona es muy grande, pues se trata del nudo de la comunicación terrestre entre el oriente y el occidente del país.

En la región sur-occidental, a lo largo de la Cordillera Oriental, las FARC hace presencia en municipios de los departamentos de Nariño, Cauca y Huila, coincidiendo con las nuevas siembras de amapola, lo mismo que en el sur del Tolima. En la vía que comunica Cali con el puerto de Buenaventura se han localizado algunos frentes de las FARC, y en el sur del Valle hay pequeños frentes del ELN. Las FARC también se han expandido hacia las partes planas de Nariño, cerca al mar, donde se ubican nuevos cultivos de coca.

En la zona oriental, la presencia y el control de las FARC es prevaeciente. Como ya se ha dicho, este grupo guerrillero se ha integrado plenamente a las zonas cocaleras de Caquetá, Putumayo y Guaviare. En algunos municipios del Meta con ganadería y cultivos comerciales también están presentes las FARC. Finalmente, en Casanare, en la zona de piedemonte, cerca de los pozos petroleros, se reparten la presencia las FARC y el ELN.

Pero esta distribución no ha sido sólo planeada. Un factor que ha alterado por completo el proceso que traía la acción insurgente en Colombia ha sido el fortalecimiento reciente y la nueva dinámica de los grupos paramilitares. Estos son grupos armados privados de una gran diversidad en lo relacionado con su financiamiento, sus formas de actuación, sus apoyos sociales y su dinámica en general, en función de su origen regional. Sin embargo, desde 1995 se han venido articulando a nivel nacional y sus dirigentes han tratado de darles una capacidad de coordinación de acción nacional, una lógica y un discurso político con el fin de ser reconocidos como contraparte del Estado en la negociación política del conflicto. Aun cuando entre sus financiadores se cuentan hacendados y terratenientes tradicionales, comerciantes, transportadores y hasta campesinos medianos, su principal fuente de financiamiento son los recursos del narcotráfico, según sus mismos dirigentes lo han reconocido.

Asentados en una suerte de retaguardia estratégica en las sabanas de Córdoba y en especial en el Nudo de Paramillo, sus acciones ofensivas contra las supuestas o reales redes de apoyo de la guerrilla se han propagado por los departamentos de Antioquia, Sucre, Bolívar, Cesar, Norte de Santander, Santander, Casanare, Cundinamarca, Meta, Tolima, Cauca y Valle, Putumayo y Caquetá, principalmente.

Es claro que una de sus principales estrategias es restarle a la guerrilla sus principales fuentes de financiamiento económico, en especial los recursos de la coca, la amapola, la extorsión y el secuestro a los ganaderos, los tributos de los mineros de oro y de carbón, y los provenientes de la explotación de petróleo. Para ello los grupos paramilitares se han empeñado en disputarle a la guerrilla el control de los territorios donde tienen asiento esas fuentes de financiamiento.

En este sentido la guerra entre guerrillas y paramilitares ha adoptado la forma de una cruenta disputa territorial que tiene como escenarios privilegiados las zonas cocaleras del sur del país, especialmente Putumayo y Caquetá, y otras zonas de cultivo en el Norte de Santander y en el Magdalena Medio; también las sabanas de la costa en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Cesar; así mismo, los llanos del Meta y de Casanare, aun cuando también hay que incluir a Arauca, donde se aproxima una de las más crudas disputas territoriales; el departamento del Valle, por su importancia económica y su salida al mar; también Antioquia, en particular la zona de Urabá, a cuya pérdida de control territorial no se resignan las FARC.

Simultáneamente, las FARC siguen adelantando su estrategia de expansión territorial que busca el control del departamento del Huila; copar completamente el departamento de Arauca —hoy compartido con el ELN—; penetrar y fortalecerse en el Sur de Bolívar; recuperar, como ya dijimos, la zona de Urabá; abrir un corredor de movilidad entre el sur de la zona de despeje, es decir, los Llanos del Yarí, y la costa Pacífica por la vía de Tumaco y Barbacoas; fortalecerse en las nuevas zonas cocaleras de Norte de Santander; seguir estrechando los cercos a Bogotá, Cali y Medellín, entre otros objetivos.

Por su parte, el ELN tal vez aspire a permanecer en la Serranía de San Lucas, en el sur de Bolívar, en la zona del Catatumbo en el Norte de Santander, y en Arauca, para no seguir perdiendo terreno frente a las ofensivas de los paramilitares en sus zonas de influencia en otras regiones del país y frente al acoso de las FARC, que se estaría aprestando a copar las zonas que el ELN vaya abandonando en un eventual proceso de paz.

A medida que la confrontación se haga más aguda y las partes perciban que se aproximan los momentos decisivos de la contienda, la explotación de sus principales fuentes de financiamiento económico será más intensa. Es de esperarse entonces que los intentos del Estado de cortar el financiamiento de guerrilleros y paramilitares por medio de la fumigación de los cultivos de coca y amapola, sean respondidos por estos grupos ilegales con una reubicación de esos cultivos en nuevas zonas del país.

De esta manera, el área total de siembras de estos cultivos seguirá siendo cada vez mayor y los efectos nocivos sobre los bosques de las tierras altas donde se siembra la amapola y nacen las principales corrientes de agua del país serán cada vez mayores. De igual manera continuará la deforestación de nuevas zonas para ampliar los cultivos de coca. Esto ya se está viendo, por ejemplo, en Nariño y en Arauca. La prisa por seguir usufructuando estos recursos relegará a un segundo plano la consideración de los efectos que sobre el medio ambiente tiene el vertimiento de las toneladas de desechos químicos que origina el procesamiento de las drogas.

Tampoco se puede descartar que una eventual ofensiva final de la guerrilla en un futuro incluya el sabotaje económico sistemático y masivo, en el cual los pozos petroleros y los oleoductos puedan ser blancos preferenciales. Esos derrames de crudo se su-

marían entonces a los cientos de miles de barriles derramados en los más de ochocientos atentados que ha sufrido la infraestructura petrolera desde comienzos de 1980. En efecto, se calcula que desde 1986 por los atentados terroristas han sido derramados en Colombia cerca de 2.3 millones de barriles de petróleo, lo que equivale a 11 veces lo derramado en uno de los grandes desastres ecológicos de la historia reciente, el del buque petrolero Exxon Valdez. Como resultado, cerca de 6.000 has. cultivables se han visto afectadas, así como 2.600 km. de ríos y 1.600 has. de ciénagas en 70 municipios del país, afectando de manera grave no solo el ecosistema, sino las fuentes de sustento de decenas de miles de humildes familias de campesinos y pescadores.

En las negociaciones que adelantó el gobierno de Andrés Pastrana con las FARC estuvo incluido el tema de los cultivos ilícitos. Este grupo insurgente propuso una solución integral al problema que incluía la sustitución manual y concertada, así como la generación de proyectos regionales de desarrollo agrícola en esas regiones, y llegó a un acuerdo básico con el gobierno en el sentido de que el aspecto ambiental debe ser tenido en consideración para cualquier tipo de alternativa que se definiera para esos efectos. Otros temas relacionados, como la explotación de los recursos naturales y la solución al problema agrario, también fueron incluidos en la agenda de negociación y probablemente también lo estén en la negociación que eventualmente se adelante en el futuro con el ELN. Aun cuando las propuestas en estos temas están aún incipientemente desarrolladas, su negociación simultánea o consecutiva en dos mesas paralelas podría ocasionar complejos problemas de articulación hacia el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, Jesús Antonio, et al. (1997). *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. pp. 140 y ss.
- GOUSÉSET, Vincent (1998). "El Territorio colombiano y sus márgenes. La difícil tarea de construcción nacional", en *Territorios*, No. 1, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, agosto. p. 79.
- NAYLOR, Bard E. (1993). "The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerrilla Organizations", en *Crime, Law and Social Change*, No. 20, Kluwer Academy Publishers.
- O'NEIL, Bard. (1990). *Insurgency & terrorism. Inside Modern Revolutionary Warfare*, Brassey's (US), Inc., Maxwell Macmillan Pergamon Publishing Corp., New York. p. 54.
- RANGEL, Alfredo (1998). *Colombia, Guerra en el Fin de Siglo*. Tercer Mundo Editores, Bogotá. p. 194.
- _____ (2001). *Guerra Insurgente, Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Intermedio Editores, Bogotá. p. 383.
- WALDMAN, Peter (1996). "Las Experiencias internacionales realizadas en las negociaciones sobre conflictos armados". Ponencia presentada en Colombia en agosto de 1996. p. 5. mecanograf.

El conflicto armado y su proyección en el campo

Darío Fajardo M.

INTRODUCCIÓN

La generalización del conflicto armado en Colombia, ocurrida en gran medida como resultado de la decisión de las élites nacionales de imponer una solución militar al mismo, parece arrojar más luces sobre los factores que han desencadenado la guerra. Esta decisión ha estado ligada al bloqueo contra las negociaciones planteadas entre el gobierno de Andrés Pastrana y la insurgencia, en las cuales se había avanzado en la identificación de los temas de la negociación. Luego de alcanzado este punto, el proceso se centró en la disposición de obstáculos para impedir no ya eventuales acuerdos sino, inclusive, las conversaciones. A través de los distintos medios de prensa, estrechamente vinculados con los grandes intereses económicos del país, se construyó, de manera sistemática, una imagen del conflicto como resultado de la acción de la insurgencia, y a esta última se la identificó de manera inequívoca con el narcotráfico y el terrorismo, negándole así carácter de interlocutor válido en negociaciones políticas.

Esta orientación del conflicto ha avanzado al tiempo con la definición de otros procesos de carácter económico y político, con los cuales se hace convergente desde el punto de vista de los intereses del capital transnacional pero también con manifestaciones cada vez más pronunciadas de resistencia desde las capas populares y medias, profundamente afectadas por las políticas impulsadas desde el "Consenso de Washington".

EL DESEMPEÑO RECIENTE DE LA AGRICULTURA COLOMBIANA

Las evaluaciones del desempeño del sector agropecuario en Colombia durante la última década coinciden en registrar una tendencia descendente, todavía no superada, la cual condujo al analista Carlos Felipe Jaramillo (1998) a sentar la tesis de la "crisis semipermanente de la agricultura" como rasgo dominante durante el decenio de 1990.

Este comportamiento no se aparta del ocurrido en el sector en varios países de la región (Ocampo, 1998). En nuestro país se añade a un prolongado conflicto armado, de profundas raíces y dilatado desarrollo, así como a la implantación de distintas fases del narcotráfico, para configurar un preocupante escenario que puede servir para profundizar la desestabilización de la región.

Colombia ofrece la particularidad de haber asumido en un plazo relativamente breve la urbanización de su población y la "desagriculturización" del empleo: en 1938 la población rural representaba el 69.1% y en 1951 el 57.4%, pero en 1973 la población localizada en los medios rurales había descendido al 40.7%, y en 1993 al 31.0%; en la misma forma, mientras Argentina requirió 77 años para pasar la participación de la mano de obra agrícola del

50% al 30%, Brasil 35 años y Ecuador 32 años, Colombia lo hizo en sólo 18 años. (Bejarano, 1998, p. 24).

Estas tendencias coinciden con la práctica desaparición de los recursos públicos asignados al sector, los cuales, de acuerdo con la Contraloría General de la República (2001, 2002) pasaron del 4.8% del presupuesto nacional en 1990 al 0.8% en el 2000 (Contraloría, 2002). No obstante, los sectores agropecuario y agroindustrial contribuyen con el 22% del PIB y el primero aporta el 28% de las divisas (Misión Paz, 2001, p. 32), al tiempo que asciende la importancia social y política del mundo rural como parte de un escenario de crisis, en el cual el retroceso productivo del decenio de 1990 sacó de la producción más de un millón de hectáreas y generó 442 mil desempleados en el campo, procesos que han inducido un creciente empobrecimiento de los habitantes rurales: de acuerdo con la Contraloría General de la República el 82,6% de esta población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, con un ingreso inferior a US\$2.00 diarios.

Esta situación ha ido pareja con un creciente conflicto armado que ha producido en 15 años el desplazamiento de cerca de tres millones de personas, equivalentes a poco más del 6% del total de la población colombiana, en un proceso que amplía el empobrecimiento de los sectores sociales más débiles y que comienza a extenderse hacia las fronteras con los países vecinos. A su vez, y en el marco de esta crisis, se ha implantado en Colombia la producción y tráfico de los estupefacientes derivados, con cerca de 144 mil has. sembradas de coca, 4.200 de amapola y otro tanto de marihuana (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002), generando una economía que alimenta la guerra y que, al internacionalizarse, dificulta aún más la solución de los problemas de nuestro desarrollo.

Por estas razones, por la potencialidad productiva del sector y más aún, por las perspectivas que plantea la reconocida multifuncionalidad del campo y de la agricultura, hoy tiende a producirse la convergencia de distintas opiniones que señalan los alcances definitivos que tendría la atención al mundo rural en la superación de las causas del conflicto armado y en la viabilización del país en general (Misión Paz, 2001).

La caracterización mencionada de C. F. Jaramillo se encuentra estrechamente vinculada con la aplicación de las políticas de apertura comercial iniciadas a comienzos de 1980 y en plena vigencia desde el decenio de 1990, las cuales convergieron con las condiciones impuestas sobre la producción agrícola y pecuaria por la propiedad territorial, con el "sesgo financiero" de la política económica del Estado colombiano y, sin lugar a dudas, con los impactos del conflicto armado. Todos estos factores, al ser expuesta la producción nacional a los mercados internacionales, hicieron evidente la "baja competitividad" de la agricultura colombiana.

La confluencia de la eliminación de instrumentos de protección con el comportamiento de los costos de producción, en particular las tasas de interés y la renta del suelo y el manejo de las tasas de cambio, añadidos a los efectos de la guerra, en particular los desplazamientos forzados y el descenso de la rentabilidad de las actividades agrícolas, parecen haber generado un cambio profundo en la configuración de la agricultura.

Evidencian esta crisis los comportamientos del producto de los distintos subsectores de la actividad agrícola y pecuaria: durante el decenio, el producto de los cultivos semestrales bajó a una tasa promedio anual de 3.2%; los cultivos permanentes, con la excepción del café, tuvieron un crecimiento de su producto agre-

gado de 1.5% y el sector pecuario creció en 3.8% anual, para un agregado total del sector del 1.5%. En cuanto a las áreas plantadas, en 1997 se sembraron 3.1 millones de has., casi 700 mil menos que en 1990 y la mayor proporción de esta reducción correspondió a los cultivos semestrales, los cuales bajaron de 2.5 millones de has. en 1996 a 1.6 millones en 1997, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, entre 1984 y 1996 se produjo una expansión de la frontera agraria en un 30.2%, al pasar de 35.4 millones de has. a 50.7 millones en 1996, con un crecimiento de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva y de la gran propiedad, dentro de las condiciones que ha señalado Absalón Machado: "La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria" (Machado, 1998, p.p.55-56).

La concentración de la propiedad agraria continúa ocurriendo tanto en las regiones con menor potencial productivo como en aquellas en donde existe la mayor disponibilidad de tierras con vocación agrícola, lo cual incide en los niveles de producción, en la medida en que mientras las fincas menores de 5 has. destinan a usos agrícolas el 38.6% de su superficie, las mayores de 200 has. solamente asignan a este uso el 2.5% de sus tierras, de acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE (1996).

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y USOS PRODUCTIVOS DEL SUELO: LA SITUACIÓN ACTUAL

Según lo señalan distintos estudios sobre el tema (Rincón, 1997; Heath & Deininger, 1997; Machado, 1998; Contraloría General de la República, 2002) la tenencia de la tierra en el país está caracterizada, definitivamente, por una elevada concentración de la propiedad: baste citar a los mencionados expertos del Banco Mundial, quienes señalan cómo entre 1960 y 1988 el coeficiente de Gini solamente se desplazó de 0.86 a 0.84, tendencia confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996) y que Rincón concluye se incrementó de 0.85 en 1984 a 0.88 en 1996. La Contraloría General de la República, con base en el cálculo de este mismo coeficiente, registró para el periodo 1985-2000 "una concentración de la propiedad privada en 0.0195 puntos, tendencia que se acentúa a partir de la década de los noventa con un aumento evidente en la superficie para predios de más de 200 has., a costa de una disminución en la mediana propiedad" (2002), tendencia que se ha conjugado con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (Mesa, 1990).

Por otra parte, las decisiones políticas sobre las tasas de interés y cambiarias, y en conjunto, la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero, han confluído con la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, para generar una agricultura no competitiva, con limitaciones en sus articulaciones con sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización.

Con ello, las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a

ella (de lo cual son dicientes las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados), tal como lo recomendará la misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho particularmente limitadas y traumáticas. El resultado ha sido el incremento de la informalidad y la pobreza urbana, dentro de un panorama de extendido desempleo de carácter estructural (López, et al., 2000).

El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural ha ocurrido con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aun cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria mencionada.

Al margen de estos espacios han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), los cuales, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, por la configuración de sus suelos y sus características climáticas no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes. De esta manera, se convierten así en áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (Binswanger, 1993).

Este patrón se añade al que Colombia se encuentra dentro de los países latinoamericanos con menor abundancia relativa de suelos arables. Según información de FAO, únicamente el 3,6% de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos mecanizables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos: según

el IGAC, en Colombia hay 9 millones de has. aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente 5 millones. En cambio, para la ganadería hay 16.8 millones de has. aptas y se utilizan 35 millones para este fin, de las cuales sólo 5 millones tienen pastos mejorados, mientras que el resto se explotan de manera extensiva. Así, en conjunto, el 45% de los suelos del país es destinado a usos inadecuados.

Esta información ilustra simultáneamente dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual, según distintos analistas proporciona las bases más confiables para el desarrollo (Bejarano, 1998); en segundo lugar, el uso del suelo está caracterizado por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento, aparentemente, de la agricultura; según la misma Encuesta, las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería, principalmente extensiva, el 72.3% de su superficie y en ellas se localiza el 42.1% de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo se proyectan necesariamente en la producción y en el empleo; a su vez, las tendencias de la agricultura, de los precios agrícolas y de la rentabilidad del sector, de una u otra manera se manifiestan en el uso del suelo. Precisamente, un argumento a favor de las economías campesinas frente a la agricultura comercial es la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras en comparación con las segundas y aún más frente a la ganadería extensiva; en el contexto de la crisis de los años noventa y a pesar de sus efectos diferenciados por regiones y cultivos, sus impactos se hicieron sentir especialmente en los cultivos comerciales, para los cuales distintos analistas coincidieron en reconocer los efectos citados anteriormente en cuanto

a la disminución de las superficies cultivadas, reducción del empleo y de la producción.

La imagen de una brecha social que se sostiene en el tiempo y se amplía en el espacio, además de tener ocurrencia en Latinoamérica (Figueroa, 1996), es un componente común a los países en procesos de modernización (Huntington, 1968), pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narcoeconomía, los cuales reducen, sin duda, las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

CULTIVOS PROSCRITOS

Es ampliamente conocido cómo la implantación de estos cultivos se inició a finales de los años setenta con las primeras plantaciones de marihuana, localizadas en zonas de la Costa Atlántica, en particular de la baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, para luego extenderse en algunas localidades del Meta. Estas fueron seguidas por los cultivos de coca, en los años 80 y 90 y, en este último período, por los de amapola. La información más reciente asigna aproximadamente 144 mil has. a las plantaciones de coca, 4.200 a la amapola y otro tanto a la marihuana, diseminados en la casi totalidad de los departamentos del país.

Ibán de Rementería (2000), uno de los estudiosos más agudos de la problemática de las drogas en la región andina, ha enfocado la expansión del narcotráfico dentro de la tendencia recesiva de los precios de los exportables de origen agrícola (ver Ocampo y Perry, 1995) debido a la cual los pequeños y medianos productores, en especial campesinos, limitados en el acceso a las tierras y a las tecnologías de más elevada productividad y carentes de sub-

sidios, han debido competir con las exportaciones agrícolas de los países centrales con resultados ruinosos. En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar la producción de los cultivos para usos ilícitos y la comercialización de sus derivados.

Varios analistas han señalado la convergencia ocurrida a partir de los años 80 de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria con la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones ocasionalmente se tradujeron en la modernización de algunas actividades frutícolas y ganaderas en el occidente y norte del país, respectivamente. No obstante, la tendencia generada por el ingreso de estos recursos fue el reforzamiento de la concentración de la propiedad y del autoritarismo, como expresión de la imposición del latifundio como relación social.

LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia. Durante los conflictos desarrollados entre fines de la década de 1940 y mediados de la de 1960, una parte importante de las migraciones campo-ciudad fueron motivadas por la guerra civil desatada entonces (ver Roldán, 2003); al mismo tiempo, la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años 60 fue dinamizada igualmente por la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos que ocurren en la actualidad han llamado la atención de la sociedad nacional y de entidades internacionales por su magnitud, la cual está asociada, necesariamente, con el empobrecimiento de esta población, pérdidas en la pro-

ducción y en los esfuerzos sociales representados en infraestructuras, desarrollo institucional y otras modalidades del patrimonio público y privado.

De otra parte, el asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades plantea nuevas exigencias en generación de empleo y financiación de vivienda y servicios en estos lugares, agravando las deficiencias preexistentes. Como lo señalan las cifras y diagnósticos disponibles, la ampliación de las distintas manifestaciones de violencia ocurre en medios tanto urbanos como rurales pero la magnitud de la guerra puede apreciarse de manera más evidente en el campo. Al mismo tiempo, los conflictos que se expresan en los medios citadinos tienen su origen en procesos propios de estos medios, pero también resultan del traslado de conflictos rurales hacia ellos.

Los sectores dirigentes del país y los planificadores de sus orientaciones, con algunos matices diferenciados, desde principio de la década de 1990 consideraron superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Dentro de la lógica de asignar los recursos según demandas activas configuraron patrones presupuestales que, según se señaló, redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1994) al tiempo que restringieron la protección ejercida previamente sobre la producción agrícola. Como se sabe, este fenómeno no ocurrió de manera exclusiva en Colombia, y ha tenido lugar de manera generalizada, pero en nuestro país ha tenido connotaciones particularmente críticas como agravante de conflictos ya existentes.

De acuerdo con la información disponible sobre el desplazamiento forzado y la apropiación de la tierra en Colombia (DANE, 1996; CODHES, 1999; Machado, 1998, etc.), es posible identificar

tres tendencias centrales: la concentración de la propiedad territorial; el carácter generalmente violento que asume la expropiación de la tierra por parte de los agentes de la gran propiedad, y, finalmente, la generación de una población "excedentaria" que no encuentra condiciones favorables de articulación en los mercados laborales urbanos y que debe fluir dentro de la economía informal urbana, las colonizaciones, las economías extractivas y los eslabones primarios del narcotráfico.

Durante las últimas dos décadas esta estructura de las relaciones "población-territorio" se ha dinamizado por la convergencia de tres factores asociados: la crisis de la agricultura, examinada anteriormente; el desarrollo del narcotráfico, y la ampliación de la influencia de los capitales transnacionales, a través de actividades extractivas y "megaproyectos" en un nuevo ciclo de "globalización". Estos factores, al confluír dentro de las relaciones políticas y económicas propias del país, se han traducido en una expansión de los escenarios de los conflictos ya arraigados, los cuales hoy ya toman el carácter de competencias bélicas en torno a territorios, proceso que ha conducido a generalizar los desplazamientos de las poblaciones afectadas, hasta alcanzar las cifras previamente referidas.

Según las cifras más acatadas (CODHES, 1999), durante los últimos años el fenómeno de desplazamiento se ha incrementado, tanto en número de personas afectadas como en áreas geográficas que lo escenifican. De la misma forma, la cantidad de éxodos masivos se ha impuesto por encima de los desplazamientos individuales y familiares. Como se examina más adelante, la localización de los desplazamientos guarda relación con el acaparamiento de tierras o al control de territorios estratégicos por sus recursos o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima

instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura, o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas.

La información recolectada sobre la población víctima del destierro permite precisar sus rasgos básicos: cerca del 70% de los desplazados tienen vínculos rurales; de acuerdo con los datos para 1997, el 42% eran propietarios, arrendatarios, aparceros o colonos de tierra. Para el mismo año, el 94% admitió haber abandonado sus propiedades, el resto logró venderlas.

En cuanto a las condiciones en las cuales se produjo el desplazamiento, el 56% de las víctimas se vio forzado a huir a causa de amenazas, mientras que el 11% lo hizo a causa de masacres, asesinatos y atentados, el 18% lo hizo a causa de la sensación de desprotección y miedo, y el 5% lo hizo a causa de los enfrentamientos armados.

Ante la incidencia del fenómeno y su agudización, los centros urbanos aumentaron su importancia como alternativa de refugio, al ser considerados extraterritoriales a las zonas de control paramilitar o guerrillero; así, el 47.7% de la población desplazada se dirigió hacia las capitales de departamento durante 1999.

Por otra parte, el desborde del fenómeno de desplazamiento empezó a permear las zonas limítrofes del país. En 1999, cerca de 11.700 personas se dirigieron hacia las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador, hecho que incrementó su vulnerabilidad en la medida en que las autoridades de estos países no les reconocen su condición de desplazados.

Las áreas de expulsión y las de recepción han variado de acuerdo con las dinámicas mismas del conflicto. Durante 1995 y 1996

las principales regiones de expulsión correspondían principalmente a 103 municipios antioqueños (Urabá) y santandereanos. Las regiones de recepción se ubicaban principalmente en Antioquia y Cundinamarca; para los años de 1996 y 1997, los departamentos expulsores fueron Cesar, Nariño, Guajira, Quindío, Caldas y Risaralda, mientras que Bogotá, Medellín y Cali han sido las principales zonas receptoras.

En 1998, los departamentos en donde ocurrieron los principales desplazamientos fueron Bolívar, Tolima, Meta, Caquetá, Arauca, Córdoba, Guajira, Chocó, Cesar, Sucre, Cauca, Valle y Putumayo, y se dirigieron hacia Bogotá y sus municipios vecinos, Antioquia, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Córdoba, Magdalena, Atlántico y Chocó, siendo Antioquia (51.854) y Cundinamarca (23.460) los departamentos que acogieron el mayor número de desplazados.

Durante 1999, los departamentos que originaron desplazamientos fueron Bolívar, Córdoba, Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Santander, Chocó, Sucre y Magdalena, mientras que las zonas receptoras de población se ubicaron en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Valle del Cauca, Norte de Santander y Córdoba. Estos departamentos recibieron cerca del 65% de esta población, que se dirigió hacia 400 municipios del país, de los cuales 89 recibieron población desplazada por la violencia durante todo el año.

Las masacres perpetradas por grupos armados se han convertido en una estrategia de guerra; en 1999 tuvieron un incremento del 36% con respecto al año anterior: en Antioquia se presentó el 27% de ellas; en Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar y Cesar el 26% y el 20% ocurrió en Caquetá, Cauca, Córdoba, Putumayo, Santander y Tolima.

De acuerdo con la información disponible, el 78.4% de las personas desplazadas pertenecían a departamentos con un coeficiente de Gini superior al 0.73%; en Antioquia, en donde se presentó el mayor porcentaje de desplazados y en donde no se cuenta con el dato sobre concentración de la propiedad, están localizadas tres áreas de gran concentración de la propiedad y notorias adquisiciones de tierras por narcotraficantes: Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio (Reyes, 1996).

**Población desplazada y distribución de la tierra
según departamento**
(Porcentaje de desplazados
y coeficiente de Gini para concentración)

Departamento	% población desplazada	Coefficiente de Gini
Antioquia	31.28	—
Santander	14.82	0.77
Cesar	7.16	0.73
Cauca	5.65	0.85
Sucre	5.03	0.73
Córdoba	4.15	0.73
Meta	4.04	0.87
Norte de Santander	3.64	0.75
Bolívar	2.64	0.75

Fuentes: Machado, 1998; CODHES, 1999.

Como se ha señalado, los desplazamientos forzados están ocurriendo principalmente desde áreas rurales, pequeñas localidades

y aun desde cabeceras municipales de tamaño medio, como Barrancabermeja, Ocaña, Segovia, Carmen de Bolívar o La Gabbra, en donde se localizan recursos estratégicos (plantaciones comerciales, yacimientos minerales o posiciones geográfico-estratégicas).

Estas características (temporalidad, tamaño de las poblaciones afectadas y lugares de origen de los desplazamientos) dan indicios sobre la naturaleza del fenómeno, el cual está ligado a ordenamientos estructurales de la apropiación de la tierra y de otros recursos estratégicos y a relaciones políticas, que trascienden los conflictos de carácter coyuntural.

La dinámica de la frontera en el país, no muy diferente de otros casos en la historia agraria, contempla los procesos de expansión del control monopólico de la tierra, como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad.

Al considerar el tamaño y localizaciones de los desplazamientos y sus relaciones con los patrones afianzados de tenencia de tierras y de relaciones políticas pueden advertirse continuidades en el espacio y en el tiempo dentro de las cuales se inscriben los movimientos de población "de más largo plazo". De esta manera, el comportamiento reciente de las migraciones internas en el país hace manifiestas unas estructuras espaciales en donde éstas ocurren con mayor intensidad, o más específicamente: las migraciones internas en el país ocurren preferencialmente dentro de cinco espacios geográficos ("circuitos"), identificados por la procedencia mayoritaria de sus inmigrantes.

A su vez, cada una de estas regiones contiene en su interior:

1. un sistema ("árbol") urbano, compuesto por una capital principal, ciudades intermedias y pequeños centros comarcales;
2. un

área de grandes empresas agrícolas; 3. un área de latifundios ganaderos; 4. áreas de minifundios, y 5. áreas de colonización.

Con base en la información censal sobre origen de la población empadronada es posible identificar las regiones dentro de las cuales ocurren los ciclos migratorios, de manera preferencial, las cuales coinciden, en alguna medida, con las tradicionales macro regiones geográficas:

1. Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada.

2. Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá y Putumayo.

3. Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle, Chocó y Córdoba.

4. Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander y Arauca.

5. Magdalena Medio y comarcas vecinas de los Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre.

6. Microclimas productores de amapola y microclimas productores de café.

En el primer circuito, las tendencias migratorias están regidas por la explotación petrolera del piedemonte llanero. En el segundo circuito, el origen de las migraciones viene dado por los minifundios de Nariño, Cauca, Huila, Chocó y Caquetá; los migrantes son atraídos hacia las obras de infraestructura en Putumayo. En el tercer circuito la mayor parte del flujo migratorio proviene de Córdoba, siguiendo el proceso histórico de despojo territorial. En el cuarto circuito se incluye a Venezuela como eje conector de éste con el Caribe colombiano; los procesos de expulsión de población desde los latifundios del Cesar se ubican en las actividades petroleras de Arauca y hacia la región de colonización en límites con Venezuela, se articula con las actividades

comerciales desarrolladas en San Andrés (islas), Manaure y Maicao. El quinto circuito, carece de ciudades principales; en él se ubican ciudades de carácter terciario con un crecimiento dinámico; en esta región se ubican varias intersecciones migratorias con los cuatro circuitos principales. En el sexto circuito los flujos migratorios se sobreponen en las cordilleras desde Nariño hasta el Cesar y sus flujos poblacionales están fuertemente ligados a las variaciones del mercado mundial; en este caso se aprecia la coincidencia que tuvo la caída de los precios internacionales del café con el “despegue” de la producción de amapola y sus mercados de trabajo.

UNA HIPÓTESIS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA CONCENTRACIÓN
DE LA PROPIEDAD RURAL, EL DESPLAZAMIENTO FORZADO
Y LA FORMACIÓN DE LA OFERTA LABORAL

La confluencia sostenida y hoy agravada de estos fenómenos y sus relaciones con otros comportamientos de la economía como son los asociados con los mercados laborales, permite sugerir una **hipótesis general** sobre las relaciones “población-territorio”, términos dentro de los cuales se plantearía nuestra “ley de población”.

Según esta hipótesis, los sectores dominantes del país, ante la magnitud del territorio y el número relativamente reducido de sus habitantes han optado por restringir el acceso a la tierra y a los mercados a la población rural (campesinos mestizos, afrodescendientes e indígenas). Esta política ha limitado las posibilidades de estabilización de estas comunidades en las áreas tradicionales de asentamiento campesino, afectadas por la reducción de sus parcelas (microfundización), la pérdida de suelos, aguas y biodiversidad, derivadas de las condiciones tecnológicas precarias de las explotaciones, y por la expansión del latifundio, que no genera

ni producción ni empleo, forzándolos a constituirse en mano de obra itinerante en mercados laborales "circulares" (campo-ciudad).

Estas condiciones de inestabilidad de la mano de obra generada en los asentamientos campesinos no se resuelven en las explotaciones agrícolas de carácter comercial por la estacionalidad de sus demandas de trabajadores, los cuales han de dirigirse entonces hacia los mercados laborales urbanos, crecientemente "informalizados", lo cual amplía su sobre-explotación. Para los sectores sociales afectados por estas condiciones una alternativa al desempleo es entonces el "retorno al campo", la búsqueda de empleo en las áreas rurales de frontera (colonizaciones, economías extractivas, cultivos proscritos), en donde su presencia y trabajo valorizan estos territorios, pero la expansión del latifundio y la violencia asociada al mismo les impide la apropiación de ese valor y, de una u otra forma los obliga a continuar en los ciclos migratorios.

De acuerdo con las caracterizaciones regionales expuestas, estos ciclos ocurren entonces en cada una de las grandes regiones, pero los cambios en la economía y la propia ampliación del conflicto armado, llevan a extender el ámbito de las migraciones al conjunto del territorio nacional.

Estas tendencias de la dinámica de la frontera en el país, no muy diferentes de otros casos en la historia agraria (Binswanger et al., 1993), contemplan entonces la expansión del control monopólico de la tierra como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad, y se conjugan en nuestro caso con una industrialización cada vez más debilitada, y con la informalización y precarización del empleo.

Estos procesos guardan estrecha relación con la ampliación del conflicto armado y, en general, con la disolución social del país; por esta razón, al explorar políticas y estrategias encaminadas hacia la solución de sus causas de fondo ha de tenerse en la mira la construcción de nuevas relaciones campo-ciudad que permitan estabilizar a la poblaciones rurales en condiciones que satisfagan sus derechos fundamentales, sus requerimientos básicos de empleo e ingresos y sus expectativas políticas y culturales.

Una consideración insoslayable es la claridad sobre el papel que juega la persistencia y expansión del poder territorial del latifundio como raíz de los desplazamientos forzados: su función en el acaparamiento de espacios estratégicos, en el cerco a las economías campesinas asociado a la persistencia de una economía especulativa. Consecuentemente, su superación solamente será posible liquidando el poder político asociado a la concentración de la propiedad, garantizando al mismo tiempo la territorialización de las comunidades campesinas, de afrodescendientes e indígenas, a través de un reordenamiento social territorial y político efectivo, encaminado a la racionalización de la ocupación y uso del espacio y el respeto a los derechos humanos y al patrimonio de las comunidades, generalmente las víctimas más comunes del desarraigo forzado.

HACIA UNA PROPUESTA AMPLIADA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El examen del desenvolvimiento de las relaciones económicas y políticas propias del mundo rural colombiano evidencia cómo ellas generaron en su interior conflictos de gran profundidad que han conducido a la desestabilización del conjunto de la sociedad. Para construir una propuesta encaminada hacia el logro de condicio-

nes sociales, económicas y políticas que permitan la sostenibilidad y superar estas condiciones, se hace necesario actuar sobre la búsqueda del bienestar común con sus implicaciones políticas, económicas, sociales y ambientales, así como se hace necesaria la construcción de tejido social, de articulaciones económicas y con el entorno que garanticen la sostenibilidad de la sociedad en su conjunto.

La primera consideración en la construcción de una propuesta encaminada hacia este objetivo tiene que ver con el reconocimiento del campo y de la agricultura como componentes estratégicos e imprescindibles de la viabilidad del país. A su vez, estos componentes se articulan en torno a una propuesta ampliada de la seguridad alimentaria, que comprenda las dimensiones territoriales, ambientales y de los ingresos a la disponibilidad de los alimentos, en la doble perspectiva de los mercados interno (Contraloría, 2002) y externo (Misión Paz, 2001, p.p.111-184).

Se destaca esta doble perspectiva, en la medida en que los mercados internacionales, no son una fuente confiable, en términos ni económicos ni políticos para satisfacer la seguridad alimentaria, tal como lo ha reconocido el Presidente de los Estados Unidos George Bush, razón por la cual el país deberá contar con una oferta de alimentos construída a partir de sus posibilidades productivas, aplicando sus recursos ambientales, económicos y humanos y generando en la población capacidades efectivas de demanda.

Sin embargo, la construcción de esta oferta no puede excluir aquellos bienes que, definitivamente han de ser obtenidos en otros mercados, lo cual requiere disponibilidades de divisas que, a su vez, han de ser obtenidas gracias a nuestras exportaciones. Por esta razón, Colombia ha de encontrar en el marco de la

globalización, las condiciones óptimas de su inserción en los mercados con aquellos bienes que, producidos o elaborados en el país puedan ser colocados ventajosamente en los mercados externos, sin que las ventajas de estos precios sean obtenidas gracias a la sub-remuneración del trabajo o a la sobre explotación del patrimonio ambiental, a riesgo de hundir definitivamente la sostenibilidad social, política y ecosistémica de la nación.

La construcción de precios competitivos en los mercados internacionales deberá estar soportada en la calidad de los productos ofertados y en la reducción de sus costos de producción, requisitos que a su vez suponen el abaratamiento de los alimentos básicos, logrado a través de la disminución de las tasas de interés, de los insumos, de la renta de la tierra y de sus costos ambientales.

La economía nacional también habrá de beneficiarse de la intensificación de los procesos de agregación de valor, en beneficio de todos los eslabones de la cadena productiva y no exclusivamente de los que disponen de mayor intensidad de capital. Para este efecto habrá de preverse el establecimiento de fases de la elaboración a nivel de finca y de localidad, con lo cual será posible una distribución social y espacial más equilibrada de los márgenes de ganancia obtenidos en la realización de la producción, que incidan en la distribución del ingreso. Igualmente será necesario considerar las decisiones sobre las estrategias económicas que incidan en el diseño de la producción y en el empleo, en particular. Como puede deducirse, esta reorganización de la producción es un proceso técnico, económico y político e implica el reconocimiento práctico y la participación simétrica de todos los participantes en las cadenas productivas.

En un contexto de devaluación sostenida de la moneda nacional, tendencia que favorece los intereses exportadores, la depen-

dencia de los mercados externos como fuente de abastecimiento para suplir la demanda nacional se hace particularmente incierta. Por esta razón y para "asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los mismos por parte de quienes lo necesitan" (FAO, 1984), el país deberá contemplar, de manera coherente y simultánea, dos frentes de acción complementarios, a saber: a) las condiciones internas de la producción y el acceso, y b) las condiciones externas, básicamente las políticas internacionales de comercialización y producción de bienes de origen agrícola.

Dentro de los primeros han de ser atendidos prioritariamente los referidos a los costos de la tierra, de la tecnología, los insumos y el crédito. Frente a los segundos se requiere la racionalización de la distribución de la tierra y de la organización para la producción, teniendo en cuenta las condiciones requeridas por los productos estratégicos para la seguridad alimentaria. Los problemas básicos por resolver: ¿Qué producir? ¿En dónde producirlo? ¿Cómo producirlo?

A) ¿QUÉ PRODUCIR?

El deterioro de la agricultura como resultado de los procesos externo e internos anteriormente considerados, se añade hoy en día a una crisis económica y política cada vez más profunda. En este contexto, y sin aminorar la importancia de la colocación de exportables en los mercados internacionales, el país deberá atender la satisfacción de su demanda alimentaria como un requerimiento estratégico para su supervivencia política y económica.

Este requerimiento ha de ser respondido de cara a las **demandas alimentarias básicas** de la población, claramente identifica-

das en términos de productos y volúmenes de los mismos (Contraloría, 2002) pero también del acceso a los mismos, y en particular, de sus relaciones con la distribución del ingreso. En consecuencia, el qué producir está definido, en primera instancia, por la necesidad de satisfacer las demandas, en particular de los sectores de menores ingresos.

Esta tarea ha de resolverse con base en la producción de los volúmenes requeridos de bienes básicos para atender y complementar la “canasta alimentaria” según su composición regional, a partir de la información disponible sobre la población, las áreas potenciales para la producción, los volúmenes, requerimientos técnicos (condiciones de los suelos, infraestructuras, incluyendo riegos, tecnologías aplicadas, disponibles y requerimientos de investigación).

B) ¿EN DÓNDE PRODUCIR?

Los esfuerzos para garantizar la oferta de los bienes necesarios para obtener la seguridad alimentaria han de aplicarse en los espacios concretos de la producción y de la realización de la producción. Para alcanzar este propósito es necesario tener en cuenta no solamente en dónde se obtiene la producción sino también la conveniencia de esta localización desde el punto de vista de la ubicación de la población y de la vocación de esos ecosistemas para tales desarrollos productivos, lo cual puede implicar inducir cambios en el sistema de asentamientos en términos de la distribución espacial de la población, la distribución campo-ciudad de los recursos fiscales y la asignación efectiva de usos de los espacios según sus vocaciones.

Se trata entonces de fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios, con lo cual, como se indicó anteriormente, se abren perspectivas de agregación de valor en finca y en localidad y por tanto de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

La localización de la producción está definida, igualmente, en términos de las regiones que ofrecen las condiciones más adecuadas, pero será necesario garantizar que las tierras se destinen efectivamente a cubrir las necesidades establecidas. Este será un primer criterio de la reorganización espacial del país, en la que se defina, de acuerdo con las vocaciones de los suelos, el uso que se les ha de asignar y se establezca de manera cierta este destino, mediante la verificación y la aplicación de medidas de control que contemplen cargas fiscales y medidas expropiatorias causadas por uso inapropiado de los suelos y otros recursos.

Los estudios disponibles sobre suelos, en especial el elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 1988) y los divulgados por el Instituto de Estudios Ambientales (Ideam) que han servido de base a los Planes Municipales de Ordenamiento Municipal, adelantados en cumplimiento de la Ley 388/97, proporcionan una guía sobre la ubicación, proporciones, vocaciones y usos actuales de los suelos en Colombia, a partir de la cual puede orientarse la localización de los cultivos que se considere responden a una estrategia de seguridad alimentaria. Sin embargo, es necesario llevar la cartografía disponible a las escalas adecuadas para la planificación local.

Junto con este ejercicio habría que definir los tipos de empresas (grandes y medianas empresas, unidades campesinas, etc.) más adecuadas para el desarrollo de los distintos tipos de cultivos, dentro de una política de acuerdos, apoyos en asistencia técnica, créditos, así como las medidas impositivas y expropiatorias mencionadas, lo cual formará parte de una reorganización rural y agraria en los términos que se plantea más adelante.

El significado eminentemente político de la propiedad territorial en donde ella constituye parte importante del problema agrario, como es el caso de Colombia, le ha conferido profundos componentes ideológicos que dificultan su discusión. En el país este hecho es evidente en cualquiera de los escenarios en donde se plantee, ya sea el de las políticas agrarias, la paz o el acceso a la tierra para los desplazados. Sin embargo, hay que tener en cuenta cómo los estudios más avanzados sobre economía de la agricultura hacen evidente que un patrón equilibrado de distribución de la propiedad favorece un más rápido desarrollo, con una asignación más eficiente de la población a los sectores productivos (Bejarano, 1998).

De otra parte, el reconocimiento de lo territorial como escenario de la política permite ubicar el análisis y las propuestas de soluciones de problemas centrales del país, como es el caso de la reforma agraria, en términos de la (re) organización del espacio nacional y de articular a ella las políticas e instrumentos de política. Esta propuesta ha de ser comprendida en su formulación y en su aplicación, como expresión de una voluntad de ordenamiento territorial. Específicamente se propone considerar dentro del marco del ordenamiento territorial la reorganización de los espacios y las unidades productivas con miras al bienestar de la población y el aprovechamiento sostenible de los recursos.

Las experiencias en la aplicación de la Ley 160/94 han evidenciado la incapacidad del mercado para actuar como garante de la racionalización del reparto agrario y factor de equidad en el desarrollo, por lo cual se hace necesario reconsiderar el carácter estratégico de las funciones del Estado y su papel en la sostenibilidad del pacto social, y es necesario considerar dentro de ellas las que guardan relación con el reparto agrario como factor político. En circunstancias en las cuales la distribución de la propiedad induce los conflictos más relevantes en un escenario de guerra civil, no puede dejarse prioritariamente en manos del mercado la solución de los desequilibrios en el acceso a la tierra, y se hace necesaria la intervención del Estado en ella, con la fiscalización de las comunidades.

El Estado, en desarrollo de una política efectiva de reforma del campo y de la agricultura, ha de ser coherente en las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado en el corto, mediano y largo plazo. Su base cierta ha de ser la voluntad de preservación y desarrollo de la nacionalidad y de su patrimonio ecológico, sostenible sobre las bases de la convivencia y el respeto mutuo entre quienes la componen, y entre ella y su entorno natural.

En este sentido la política agraria y sus instrumentos han de enmarcarse dentro de una perspectiva más amplia y comprehensiva: su objetivo sería configurar un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas urbano-rurales más equilibrado e inclusivo, y su instrumento central sería un ordenamiento territorial orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio. Se trataría, en síntesis, de una **reforma rural** (Machado, 1998).

Esta perspectiva permitiría la recuperación de ecosistemas frágiles, actualmente ocupados en condiciones de plena precariedad social y ambiental, ofreciendo a quienes hoy las ocupan espacios atractivos para su desarrollo económico y social, pero excluyendo definitivamente el expediente de su expulsión violenta, el cual ha sido dinamizador de los conflictos actuales y, de ninguna manera, solución para ninguno de ellos.

A partir de estos criterios será necesario poner en marcha una **política de tierras y agricultura** orientada a reorganizar el uso y la ocupación de los espacios rurales para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida, en general. En términos específicos, esta política estará orientada a construir el equilibrio entre los espacios rurales y los asentamientos urbanos en términos de satisfacción mutua de las demandas de bienes y servicios y localización de la población; incrementar la generación de empleo e ingresos en los espacios rurales a través de la densificación de procesos de transformación (agregación de valor) en finca y localidad, de bienes para los mercados locales, regionales, nacional y para la exportación y garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales.

Esta política se realizará desde los niveles municipales y regionales para construir sistemas regionalizados para la producción, la transformación y distribución de bienes de origen agrícola, pecuario y forestal, en donde predominen las medianas explotaciones en disposición de las superficies más adecuadas para la producción de acuerdo con las condiciones regionales y las necesidades técnicas de los renglones a los cuales estén dedicadas. Dentro de estos sistemas se eliminará el latifundio y se reestructurará la pequeña propiedad, ampliando su disponibilidad de tierras, y se facilitará la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas.

La construcción de esta organización para la producción tendrá en cuenta las demandas locales y regionales de tierras, buscando garantizar el acceso a la misma de los pequeños productores sin tierra o con dotaciones insuficientes para desarrollar niveles de producción que les garantice los ingresos adecuados para lograr una calidad de vida digna. Esta organización se construirá teniendo en cuenta la vocación de los suelos, las potencialidades de los ecosistemas, la preservación de los parques naturales y demás áreas protegidas, e incorporarán los acuerdos necesarios para respetar los territorios de las comunidades afroamericanas, indígenas y raizales.

El Estado asignará los recursos requeridos para la organización, dotación y desarrollo de estas estructuras para la producción, dentro de un plan plurianual que comprenda el desarrollo de las infraestructuras complementarias y demás dotaciones requeridas, y deberá realizarse dentro de una priorización que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, la presencia de los núcleos de mayor perturbación (latifundios), los mayores potenciales productivos de acuerdo con los objetivos de la seguridad alimentaria y la urgencia de restauración de ecosistemas estratégicos degradados.

De acuerdo con la perspectiva del "ordenamiento territorial ambiental", la aplicación de esta política de reforma agraria en la reorganización espacial de la producción y los asentamientos deberá comprender la identificación y diferenciación de los territorios, previendo la aplicación de políticas diferenciadas: intensificación de asentamientos, desestímulo a asentamientos, inducción de tipos de producción, etc. Por último, las posibilidades políticas y económicas de lo que se sugiere hacer. Aquí caben las recomendaciones de impulsar y compatibilizar políticas de ordenamiento territorial, reformas agraria y rural y asentamientos humanos.

Esta organización para la producción y el fortalecimiento de la vida rural deberá ser construída de manera descentralizada y por las comunidades locales, con apoyo técnico y económico fundamental pero no exclusivamente estatal. Para estos efectos es conveniente tener en cuenta distintas experiencias en desarrollo local, sin olvidar que si el esfuerzo descentralizado no está articulado con una orientación de la política nacional, no cuenta con coherencia en la asignación de recursos y carece de los equilibrios y acuerdos políticos requeridos para hacerlo efectivo.

La aplicación y desarrollo de esta política de tierras y agricultura así concebida ha de guardar coherencia con las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado del corto, mediano y largo plazo.

Restauración de ecosistemas frágiles y áreas protegidas

La presión constante sobre los ecosistemas frágiles derivada del acaparamiento de las tierras de mayor potencial productivo se ha traducido en la situación informada recientemente por el Ideam, según la cual más del 50% de los municipios de Colombia están afectados por riesgo severo de sus recursos hídricos (Ideam, 2001).

La protección y restauración de ecosistemas estratégicos como los páramos y los piedemontes es un factor central para la preservación de las bases productivas de la sociedad. En esa medida, las orientaciones para la reorganización del territorio y los acuerdos generales y específicos, de nivel nacional, regional y local, para este efecto deberán contemplar la definición, establecimiento efectivo y restauración, cuando sea el caso, de las áreas protegidas y

sus zonas de amortiguación, así como los procedimientos a seguir con las poblaciones localizadas en ellas o en sus vecindades, en términos de manejo de los recursos y eventuales reasentamientos.

A este respecto es necesario tener en cuenta que la viabilidad de las áreas protegidas depende en gran medida del reparto agrario en el interior de la frontera: no es factible contar con un sistema efectivo de áreas protegidas en presencia de un patrón de creciente concentración de la propiedad y exclusión del acceso a la misma de los sectores más débiles del campo. La sociedad gana el derecho a tener áreas protegidas en la medida en que garantice el acceso a la tierra a quienes obtienen de ella su subsistencia.

c) ¿CÓMO PRODUCIR?

Los estudios sobre el comportamiento reciente del sector agropecuario evidencian que, por efectos de la apertura económica y de las tendencias en los mercados nacionales e internacionales, se ha producido una serie de cambios en la estructura de la producción, dentro de la cual además de ampliarse la frontera agraria y dentro de ella las áreas destinadas a la ganadería extensiva, a costa de los bosques, se han afianzado los cultivos permanentes (plantaciones), en detrimento de los temporales, más propios de las economías campesinas. Esta tendencia opera de manera diferenciada por regiones y cultivos y la ejemplifica el afianzamiento de uno de los renglones considerados como más promisorios, como es la palma africana, de la cual se proyecta incrementar en 50 mil has. las 170 mil has. plantadas.

El fortalecimiento de este tipo de cultivos, laudable como perspectiva productiva y de inserción en los mercados internacionales, ofrece, sin embargo, aspectos que deben considerarse a la luz

de las tendencias de los precios y de los problemas de la organización social de la producción.

Con respecto a las primeras y siguiendo la tendencia de los precios internacionales de los exportables de origen agrícola, en el caso del aceite de palma y durante 1999 las cotizaciones del crudo cayeron 25% entre enero y marzo, obteniendo la menor de los últimos 10 años. Al mismo tiempo, su expansión ha estado asociada con procesos de concentración de la propiedad que es necesario corregir con diseños más eficientes para esta agroindustria, a través de desarrollos que contemplen empresas de tipo asociativo, con participación accionaria y regulada de los distintos sectores sociales que intervienen en la cadena.

No se concibe acá una "parcelización" de las plantaciones ni la implantación de formas artesanales para el procesamiento y la comercialización, sino la apertura a la participación en los beneficios de todos los que actúan en el proceso productivo y en su realización.

Ahora bien: este es un tipo de organización, para un producto determinado y en una región particular. Cabe examinar, de la misma manera y como se propone dentro de los delineamientos de la política, otros productos, con requerimientos técnicos diferentes y ordenamientos socio-regionales distintos, orientados ya sea hacia mercados internacionales, nacionales o regionales, frente a los cuales sería preciso examinar la adecuación de los suelos y la organización de la propiedad, e impulsar la dotación de infraestructuras físicas y sociales.

La organización de la producción requiere una aproximación regionalizada que tenga en cuenta las vocaciones, aptitudes y requerimientos técnicos de los suelos, con miras a garantizar producciones sostenibles, y deberán tenerse en cuenta procedimien-

tos para la protección de los ecosistemas (suelos, bosques y aguas), así como la dotación y mantenimiento de infraestructuras (de protección de cuencas y microcuencas, riego, etc.).

Por otra parte, la producción primaria ("en finca") deberá complementarse con los encadenamientos industriales para su procesamiento y transformación (sistemas agroindustriales o "cadenas productivas"), en cuyos diseños y localizaciones, establecidos a partir de consensos entre el Estado, los productores (incluyendo los industriales) y los consumidores, será necesario tener en cuenta las áreas de producción, la participación de las poblaciones locales y la ubicación de los mercados.

Dentro de estas perspectivas, será necesario fortalecer la organización para la producción mejorando las capacidades de las economías campesinas, productoras de no menos del 40% de los bienes de origen agrícola, ampliando su disponibilidad de tierras con medidas redistributivas —en donde sea necesario— de riego, vías y electrificación, créditos y asistencia técnica, facilitando la reestructuración de las pequeñas unidades y evitando su fragmentación.

Esta reorganización productiva ha de buscar la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus capacidades y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos, a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

Estas propuestas están contenidas en las políticas sectoriales vigentes; no obstante, es necesario garantizar la presencia de las

organizaciones de los productores campesinos y de los consumidores con miras a la negociación de los precios y utilidades, los cuales hasta el presente solamente han beneficiado a los sectores de mayor poder económico y político dentro de los sistemas de producción y consumo.

Los apoyos indispensables para estos procesos son los que siempre se han previsto y nunca se han posibilitado: acceso a la tierra para los productores eliminando su acaparamiento, la dotación de créditos para la producción y comercialización, dotación de tecnologías adecuadas e infraestructuras. A este respecto, la organización institucional deberá tener en cuenta las experiencias previas, construídas sobre estructuras políticas clientelistas (tanto de los partidos tradicionales como de agremiaciones burocráticas) para cumplir sus objetivos, flexibilizando sus estructuras a las condiciones regionales e incorporando la vigilancia oportuna y eficaz de los productores.

Por otra parte, en la reorganización de la producción el replanteamiento de las condiciones técnicas cumple un papel estratégico. Dados los efectos negativos que ofrecen prácticas extendidas e inadecuadas en el manejo de suelos así como las tecnologías intensivas en agroquímicos, ha surgido la búsqueda de tecnologías alternativas encaminadas a encontrar formas de desarrollo de la agricultura capaces de atender las demandas de los mercados con menores riesgos para la salud de las personas y para los recursos naturales (agua, suelos, biodiversidad), que se condensan en las propuestas de agriculturas sostenibles o ambientales.

En Colombia han alcanzado distintos desarrollos estas iniciativas, tanto en el ajuste de técnicas y tecnologías como en el de las organizaciones que las sustentan; no obstante, los efectos económicos y ambientales del modelo dominante restringen las posibi-

lidades de expansión de las propuestas alternativas. De una parte, destruyen los recursos naturales y, de otra, la financiación de la agricultura generalmente se encuentra atada a las tecnologías de la “revolución verde”, a través de los créditos que ofrecen las casas distribuidoras de insumos a los productores y de la asistencia técnica oficial.

La fragmentación de la oferta de tecnologías alternativas para la agricultura le resta viabilidad económica y ambiental, por lo que se hace necesario impulsarla como política de Estado, sustentando su desarrollo e implantación en la definición, financiación y realización de planes de investigación, ajuste, transferencia y generalización regionalizados, en coordinación con las organizaciones de productores y consumidores.

La defensa de la agricultura frente al comercio internacional

A partir de la “Ronda Uruguay” de principios de la década pasada, el Acuerdo Global de Comercio (GATT) incluyó la agricultura en las negociaciones sobre liberalización de los mercados, imponiendo sobre los países de menor desarrollo el levantamiento de las barreras aduaneras con las que habían protegido su producción agrícola, política que fue acogida de inmediato por el gobierno colombiano, con los efectos analizados anteriormente.

Los resultados generalmente negativos de estas políticas en los países de menor desarrollo, y los esfuerzos para flexibilizar las políticas aperturistas de algunos han confluído para abrir un nuevo ángulo a los acuerdos, contenido en los planteamientos sobre la multifuncionalidad de la agricultura y de la tierra (FAO, 1999) y las preocupaciones “no comerciales” de la agricultura (OMC, 2000). Estos planteamientos argumentan a favor del derecho de los paí-

ses a mantener sus agriculturas, en riesgo de desaparición por las presiones de los países más poderosos, con base en las tareas que cumple esta actividad en términos de producción de alimentos y materias primas, en particular para los mercados locales y regionales, protección de los recursos naturales y la biodiversidad, y preservación de la vida rural como componente básico de las sociedades.

Estos giros de la política comercial internacional abren espacios para nuevas negociaciones a través de las cuales el país proteja renglones estratégicos de su producción (bienes contemplados dentro de la seguridad alimentaria) y obtenga condiciones favorables para exportaciones de productos frescos y procesados.

En el plano de estas iniciativas, Colombia puede madurar y corregir sus experiencias con políticas proteccionistas, que beneficiaron la construcción de cadenas agroindustriales como fueron los textiles y las oleaginosas, o desarrollos agroexportadores, como fue el caso del café, para ajustar una opción propia en la que combine la exposición a los mercados para aquellos renglones que no requieran protección y la defensa de aquellos renglones que, por consideraciones políticas, económicas y sociales sí deban recibirla. En el caso de la agricultura, se trata de aquellos que sustentan las economías campesinas y los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y más amplias posibilidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Desde esta perspectiva puede hacerse un replanteamiento de las políticas de ayuda a Colombia para la superación de la producción de psicotrópicos. Se trata, en lo fundamental, de canalizar tales recursos hacia la operación de acuerdos comerciales que permitan la protección de los productos estratégicos para la seguridad alimentaria y la exportación en condiciones de favorabilidad

de bienes de origen agropecuario y forestal relevantes para el desarrollo de las regiones predominantemente rurales.

Esta orientación para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y agrarios, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores no sostenibles en términos sociales, económicos y ambientales: renglones productivos soportados en la concentración excluyente de la propiedad territorial y en tecnologías depredatorias como lo son la ganadería extensiva, las explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.

Un logro complejo de este proceso será una creciente equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo y, en términos más específicos, el reconocimiento de la vida rural como punto de partida para un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad, y condición de la viabilidad de la sociedad colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, Jesús A. (1998). *Economía de la Agricultura, Tercer Mundo*-Universidad Nacional-IICA, Bogotá.
- BINSWANGER, Hans et al. (1993). *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*, The World Bank, Washington.
- CODHES/UNICEF (1999). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002). *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Contraloría General de la República. Bogotá.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002). *El sector rural en el marco del Estado social de derecho*, Contraloría General de la República. Bogotá.
- DANE (1996). *Encuesta Nacional Agropecuaria*, Resultados 1995. Bogotá.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (2002). *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados 2001*. Bogotá.
- FAO (1999). *El carácter multifuncional de la tierra y la agricultura*. Maastricht.
- FIGUEROA, Adolfo (1996). "Pobreza Rural en los países andinos", ponencia presentada ante el *Seminario Internacional sobre política agrícola hacia el 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*, IICA. Bogotá, marzo.
- HEATH, J., K. Deininger (1997). *Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia*, The World Bank, Washington. (poligraf.).
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*, Harvard University, New Haven.
- JARAMILLO, Carlos Felipe (1998). "La agricultura colombiana en la década del noventa", en *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*. Bogotá, noviembre.
- LÓPEZ, Hugo, et al. (2000). *Empleo y Pobreza rural, 1988-1997*, CIDE-CEGA-IICA-TM Editores. Bogotá.
- MACHADO, Absalón. (1984). "Reforma Agraria. Una mirada retrospectiva", en *Economía colombiana*, Nos. 160-161, agosto-septiembre. Bogotá.

- MACHADO, Absalón (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Ancora editores. Bogotá.
- MISIÓN DE ESTUDIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO (1990). *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*. Bogotá. Ministerio de Agricultura – DNP.
- OCAMPO, José Antonio. (1998). *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*, CEPAL.
- OCAMPO, José Antonio y Santiago PERRY (1995). *El giro de la política agropecuaria*, TM Editores-FONADE-DNP. Bogotá.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2000). *Nota sobre las preocupaciones no comerciales*.
- PERFETTI, Juan J. y M.R. GUERRA (1993). *Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales. Estudio de incidencia del gasto público social*, DNP. Bogotá.
- REYES, Alejandro (1998). "Compra de tierras por narcotraficantes" en Varios, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Ariel. Bogotá.
- RINCÓN, D., Claudia Lucía (1997). "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", tesis Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional. Bogotá.
- ROLDÁN, Mary (2003). *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia 1949-1953*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá.
- VARIOS (2001). *Misión Paz. Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, Universidad ICESI. Cali.

Selvas sin Ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia

Germán I. Andrade

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los países que todavía tienen abiertas grandes fronteras interiores de ocupación. Este hecho, sin embargo, representa una situación contradictoria. Si bien desde un punto de vista ambiental la persistencia a inicios del siglo XXI de grandes áreas silvestres o en las cuales predominan los ecosistemas naturales representa un activo de valor global (Myers et al., 2000), estas mismas áreas son el escenario de conflictos sociales no resueltos, y de los cuales depende en gran medida el futuro político del país.

Hasta el siglo XIX y una parte del XX, la formación del espacio geográfico incorporado a la vida de la nación se veía sólo interrumpida por barreras topográficas o climáticas, motivada por la apropiación privada de las tierras y en menor medida promovida por proyectos de ocupación auspiciados por el Estado (Fajardo 2003). Las políticas de conservación y aquellas que buscan el reconocimiento de los derechos territoriales de los grupos étnicos,

tuvieron su auge en la segunda mitad del siglo xx y establecieron fronteras jurídicas, o ratificaron en la ley las fronteras culturales ya existentes, para enfrentar esta implacable expansión. El Sistema de Parques Nacionales Naturales, el resto de las áreas protegidas, y una buena parte de las tierras que han sido reconocidas a los grupos indígenas y comunidades negras, representan hoy un conjunto mayor de los ecosistemas naturales del país, y con ellos de su biodiversidad y de los servicios ambientales. Son una parte mayor de la "Estructura Ecológica Principal", o de la configuración ecológica básica del territorio. Sin embargo, al inicio del tercer milenio, la ocupación de las áreas silvestres y la transformación de los ecosistemas naturales presenta una gran dinámica, que rebasa los procesos locales y las abundantes normas que se han establecido en el ámbito nacional. Las causas se han desplazado de lo local y nacional a lo global.

En el primer informe sobre el estado de la biodiversidad, producido por el Instituto Alexander von Humboldt (1998), la deforestación se trató de explicar con un conjunto de "causas subyacentes", vislumbrando una red de interacciones entre lo físico, biótico y social, mas allá del razonamiento del tipo causa-efecto que sirvió de sustento a las anteriores políticas conservacionistas. Actualmente el alcance de las políticas ambientales debe ser mayor. El reconocimiento de la naturaleza *compleja* del sistema socio-ambiental colombiano, podrían servir para explicar las relaciones conflictivas en la sociedad y su ambiente, y la cambiante estructura ecológica del territorio. En este sentido, el actual conflicto social y armado, es elemento central. Aunque es difícil discernir en el conjunto de causas e interacciones, cuál sería la in-

1 Concepto de planificación usado en algunos países de Europa, e introducido en Colombia por el profesor Thomas van der Hammen (1998).

fluencia particular que en este contexto tienen el conflicto y los cultivos proscritos sobre los ecosistemas colombianos, intuitivamente se trata de una relación evidente. Sin embargo, no se cuenta con suficiente información objetiva, que permita superar una valoración no exenta de la carga subjetiva e ideológica alimentada por el mismo conflicto².

En el taller "Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo" realizado en septiembre de 2000, el impacto ambiental fue uno de los pocos temas sobre los cuales no hubo consenso. En la sesión de apertura el Ministro Mayr habló del impacto sobre el "agua, la biodiversidad, los suelos y el medio ambiente"; y en relación con los "ecosistemas estratégicos" afirmó que, si bien estos cultivos no pueden considerarse como única causa "han representado la tala de un millón de hectáreas de bosques nativos" (Mayr, 2000). Rementería (2000) presentó la posibilidad de que la alta rentabilidad de estos cultivos, en relación con otras formas de explotación de la tierra, pueda determinar un impacto en sentido contrario sobre los "recursos naturales renovables" (considerados como el área de bosques), los cuales de otra manera estarían bajo mayor presión económica. Es paradójico que ambos enunciados puedan corresponder con la realidad, dependiendo de la escala espacial y temporal del análisis. Con todo, ambos se distanciarían igualmente de la misma realidad, si consideraran los cultivos ilícitos como causa única de la tendencia. En este sentido contribuye el razonamiento de Carrizosa (2000), quien en el mismo taller presenta la relación entre cultivos ilícitos, pobreza y guerra, como un "sistema integral", que reflejaría un nivel de complejidad superior. Si se parte de que los cultivos ilícitos ocurren en los

2 Ver, sin embargo, el artículo de Álvarez, M.D. (2002), quien hace una aproximación objetiva al tema, centrada en el tema de la conservación de las aves.

bosques tropicales (Carrizosa, 2000) o en el borde o exterior de la frontera agrícola (Fajardo, 2000), se puede proponer un marco conceptual que reconozca las relaciones entre los procesos sociales y ecológicos, en diferentes escalas espaciales y temporales, y a la luz de éste revisar la información existente.

Con este propósito se consultaron las siguientes fuentes: i) documentos sobre el conflicto armado de Colombia; ii) documentos oficiales sobre cultivos ilícitos incluyendo políticas de prevención, erradicación y sustitución; iii) sistemas de monitoreo en cultivos ilícitos, cobertura vegetal y biodiversidad, y iv) literatura científica sobre la dinámica y conservación de los ecosistemas tropicales, y la biodiversidad de Colombia (ver referencias al final). Las lecturas proporcionaron conceptos y datos, los cuales se usaron como insumos para develar discursos como "procesos de representación de la realidad" (Serge, 1999). Por último, se realizaron algunas entrevistas dirigidas (ver agradecimientos).

MARCO CONCEPTUAL E IMPACTOS POTENCIALES

ECOLOGÍA DE ECOSISTEMAS

El ambientalismo se ha nutrido siempre de la ecología. La evaluación de los efectos de la acción humana sobre los ecosistemas, durante mucho tiempo se basó en la concepción de una naturaleza en estado de equilibrio alcanzado a través de la sucesión que culmina en comunidades bióticas clímax y estables, y en las cuales la acción humana representaba una agresión. Tansley, el botánico británico creador del concepto de ecosistema se refirió así: "Considerada como un factor biótico excepcionalmente poderoso, que perturba trastorna de manera creciente los equilibrios preexistentes en los ecosistemas y eventualmente los destruye, la actividad hu-

mana encuentra su verdadero lugar en la ecología” (citado en Drouin, 1991).

Hacia la pasada década de los setenta entró de lleno en sociedad la noción de “ambiente”, o “medio ambiente”. La relación entre el ser humano y la naturaleza comenzó dibujarse en torno al concepto de ecosistema, en el cual lo humano era ya no solo perturbación, sino parte integrante. Con la fusión de los conceptos de paisaje, como configuración espacial y de ecosistema como modelo funcional, se abrió el espacio para la ecología humana. A partir de ese momento, la lectura de los problemas ambientales es inseparable del concepto de ecosistema, aunque no se agota en él. Todavía con frecuencia las aproximaciones para describir y entender el cambio ambiental se hacen desde la perspectiva de las ciencias naturales. El crecimiento económico y el tipo y función de las instituciones (en un sentido amplio), son atributos que se consideran todavía independientes del cambio en los ecosistemas (Gunderson et al., 2002); tampoco en el análisis se integran las políticas, en especial aquellas que se gestan en otros ámbitos y se relacionan con otros temas. En la práctica se carece todavía de un marco conceptual que permita entender y resolver las realidades que emergen en la interacción entre la gente y la naturaleza, en los (eco) sistemas humanos.

El enfoque de ecosistema, o ecosistémico, pretende contribuir en este sentido³. También, los aportes recientes de la ecología de ecosistemas aportan elementos conceptuales que permiten entender mejor estas relaciones. Anteriormente se había propuesto que los ecosistemas tenían mecanismos para propiciar su mantenimiento o para retornar al estado de partida después de una per-

3 Concepto que está teniendo auge por la decisión VI/12 del Convenio de Diversidad Biológica: ver: www.biodiv.org/decisions

turbación. Resiliencia fue el término que se acuñó para denotar esta capacidad (Holling, 1973). Se trataba de un modelo de equilibrio-perturbación en el cual el ecosistema partía y regresaba a un mismo estado; y se caracterizaba por tener una sola configuración de funcionamiento y un único estado de equilibrio. La resiliencia de los ecosistemas perturbados era considerada menor, pues éstos eran vistos como estados transicionales hacia el equilibrio. La ecología moderna había tomado prestado el antiguo modelo del equilibrio de la naturaleza, y los sistemas sociales eran considerados solo como perturbaciones sobre este pretendido estado.

Sin embargo, la misma ecología no tardó en encontrar la inconsistencia. Mientras los ecosistemas naturales (como los bosques más maduros o los lagos) no absorbían todas las perturbaciones de origen humano, en todo el planeta cada vez más predominaban ecosistemas degradados con alta estabilidad. La degradación se vio pues como un estado de equilibrio alterno, con mecanismos que también se oponen al cambio. La resiliencia se definió entonces como la propiedad que se opone al cambio, en todos los diferentes estados de equilibrio; o en otras palabras como "la magnitud de perturbación que puede ser absorbida por un sistema antes de cambiar de estado" (Gunderson et al., 2002).

Los estados de equilibrio de un ecosistema que involucran menos elementos (especies) o procesos más simples (niveles energéticos o tróficos) se consideran degradados. Esto debido a que frecuentemente hay una relación directa en este cambio de estado y la disminución de los bienes y servicios ambientales. Igualmente la capacidad de respuesta de las instituciones humanas ante estos fenómenos, afecta la resiliencia global del sistema socio-ambiental. La degradación de los ecosistemas es un problema eminentemente social.

Dos visiones de los ecosistemas en dos conceptos de resiliencia

La resiliencia se ha definido de dos formas. En la primera, los mecanismos de resiliencia devuelven el ecosistema al estado de equilibrio presente antes de la perturbación (Holling, 1973). Según este concepto, el ecosistema tiene una forma o configuración restringida de funcionamiento, y un único estado en donde alcanza el equilibrio. Se supone que es este estado el que mejor suministra bienes y servicios para la sociedad. Es una resiliencia "mecánica", y que responde al concepto más general del equilibrio de la naturaleza. Hay una segunda forma de definir la resiliencia (Walker et al., 1981), en la cual se reconoce para los ecosistemas la existencia de múltiples estados en los cuales alcanza el equilibrio, cada uno de ellos con mecanismos de resiliencia propios. Es una resiliencia ecológica. El cambio en variables llamadas estructuradoras o procesos clave, conducen a modificaciones en los mecanismos de resiliencia, produciendo como resultado que el ecosistema puede pasar de un estado de equilibrio a otro. Esta resiliencia es definida como la magnitud de perturbación que puede ser absorbida por un sistema antes de que cambie de estado, esto es que sea reestructurado con variables y procesos de control diferentes, y que empiece a funcionar de modo distinto (Gunderson et al., 2002). Dado que cada estado de equilibrio, o configuración característica que puede alcanzar cada ecosistema, presenta diferentes funciones y valores ambientales para la socie-

dad, el objetivo de la gestión ya no sería mantener o devolver los ecosistemas a su único estado de equilibrio, sino responder a decisiones sociales informadas, relacionadas con cuál es el tipo de ecosistemas que la sociedad necesita para satisfacer sus necesidades, y para mantener los procesos ecológicos básicos que sustentan la vida en el planeta.

PERTURBACIONES EN EL ECOSISTEMA FORESTAL

DENTRO DE LOS LÍMITES DE SU ESTADO NORMAL DE EQUILIBRIO

Procesos naturales

Los bosques tropicales no son ecosistemas estáticos. Aun en ausencia de influencia humana, el ecosistema funciona en una dinámica que conjuga la perturbación - regeneración natural, en diferentes magnitudes y escalas. La sucesión depende de la magnitud, intensidad y tipo de perturbación. A la luz de la teoría ecológica las perturbaciones se consideran como parte de los ecosistemas, pues las especies a lo largo de su historial evolutivo han desarrollado mecanismos adaptativos ante ellas. Cada tipo general de ecosistema (bosque, sabana, lago, etc.) funciona normalmente con la presencia de unos factores y regímenes de perturbación característicos. Los factores son fuerzas tales como el clima, el fuego, las plagas, o la acción humana. El régimen combina la magnitud, intensidad y frecuencia de su ocurrencia. Los umbrales son aquellos puntos en los cuales se produce un cambio cualitativo, y el sistema deriva hacia otro estado de equilibrio. Un ejemplo claro es el fuego persistente que termina transformado el páramo arbustivo y el bosque altoandino en una pradera (ver Vargas, 2002).

Hace tiempo Connel y Slatyer (1977) presentaron un modelo general para los patrones de sucesión, según la magnitud e intensidad de ocurrencia de las perturbaciones, el cual es todavía particularmente útil (Cuadro 1).

Los factores de perturbación natural que actúan sobre los ecosistemas pueden ser físicos o bióticos, y se manifiestan en diferentes escalas espaciales y temporales. El balance final de las perturbaciones determina la estructura espacial del ecosistema. La biodiversidad del bosque tropical, por ejemplo, se soporta en el mosaico heterogéneo de hábitat (diversidad *beta*) y es resultado de las perturbaciones. La capacidad de respuesta del ecosistema ante perturbaciones depende de mecanismos que se enlazan desde la escala de la parcela hasta el paisaje.

En la ecología tropical se ha avanzado en la construcción de una teoría que da cuenta de la dinámica de los bosques, con énfasis en los factores naturales de perturbación. Se está todavía más lejos en integrar la actividad humana. Se ha privilegiado el estudio de los impactos humanos en los ecosistemas forestales en los casos en que se produce su transformación total, en especial el conocimiento de la pérdida de biodiversidad y de funciones en bosques más o menos fragmentados, es decir en contextos de perturbaciones intermedias. Se conoce menos el efecto humano en los casos extremos opuestos, esto es en las selvas que permanecen habitadas por tiempos largos y en aquellas que han sido totalmente sabanizadas. Menos se ha trabajado en la construcción de modelos que permitan ligar las acciones humanas con la dinámica de estos ecosistemas, en ámbitos nacionales o globales.

Cuadro 1
Efecto de la perturbación sobre la dinámica general
de los ecosistemas

		Intensidad relativa de la perturbación	
		Extrema	Baja
Tamaño relativo del área perturbada	Grande	<p>Se produce una sucesión que recupera el ecosistema en lapsos muy grandes.</p> <p>En escalas temporales humanas, se observan sucesiones de "comunidades de reemplazo", con ecosistemas degradados y altamente antropizados (sabanización).</p> <p>Alta pérdida de biodiversidad.</p>	<p>Produce una degradación del ecosistema, sin cambio fisonómico severo del mismo.</p> <p>Es el caso de la degradación de los bosques por tala selectiva, o el efecto en cascada de ciertos grados de defaunación.</p> <p>Usualmente la pérdida de biodiversidad es menor.</p>
	Pequeña	<p>Usualmente es el tipo de perturbaciones que hacen parte de la dinámica de un ecosistema. Son los incendios, deslizamientos, etc.</p> <p>Estas perturbaciones generan heterogeneidad de hábitats, y mantienen la diversidad (<i>beta</i>).</p>	<p>Usualmente es el tipo de perturbaciones que hacen parte de la dinámica anual de un ecosistema. Son los claros naturales en los bosques, o los artificiales que los imitan.</p> <p>Estas perturbaciones mantienen la diversidad (<i>alfa</i>).</p>

ECOLOGÍA HUMANA DE LAS SELVAS HABITADAS:

ECOSISTEMAS Y TERRITORIOS

En las selvas habitadas bajo patrones tradicionales o antiguos de uso, la acción humana se manifiesta en mosaicos culturales en las áreas cercanas a los asentamientos y en un impacto difuso en poblaciones de especies al interior del bosque. El estudio de los mosaicos culturales en el bosque ha demostrado la coexistencia de la biodiversidad cultural (cultígenos, variedades y agroecosistemas) con la diversidad del bosque. La chagra tradicional indígena, más que imitar la estructura vertical de la selva madura, imita el régimen natural de perturbación del sistema. De acuerdo con los trabajos de Saldarriaga et al. (1988) en el Río Negro y de Walschburger y von Hildebrand (1990) en el río Mirití-Paraná, las áreas taladas en medio de la selva tardan entre 20 y 100 años en regenerarse, dependiendo del tamaño, del suelo y del tiempo en que permanecieron abiertas. La recuperación es relativamente rápida en parcelas del orden de una hectárea inmersas en medio de la selva, las cuales se asimilan como parte de la heterogeneidad y dinámica normal del ecosistema. Los conjuntos de especies de aves, por ejemplo, que utilizan las parcelas en regeneración, son idénticos a aquellos del sotobosque en el interior de la selva, a partir de los 15 años de regeneración (Andrade & Rubio, 1994).

En cambio, el efecto difuso sobre las poblaciones de flora y fauna en el interior de la selva es más difícil de dilucidar. Se trata de perturbaciones bióticas (de origen antrópico) que se manifiestan en una red compleja de reacciones en cadena. Un fenómeno importante en este sentido es la "defaunación", tal como lo presenta Kent Redford en su artículo clásico "La Selva Vacía" (*The Empty Forest*) (Redford, 1992). El autor mostró que en las selvas tropicales americanas la caza frecuentemente elimina la fauna

mayor, compuesta por animales que cumplen funciones ecológicas vitales. La defaunación además se presenta en áreas habitadas por colonos e indígenas, y la preferencia de presas entre estos grupos produce resultados diferentes. Según el mismo autor, las selvas pueden ser destruidas desde afuera por deforestación y desde adentro por defaunación.

Los cambios en la abundancia o diversidad de la fauna pueden también ocurrir por la extracción selectiva de plantas que representan fuente de alimento o hábitat crítico para algunas especies, en especial aquellas con funciones estructuradoras del ecosistema. Estas especies en ocasiones se llaman "clave" (*keystone*) cuando su función ecológica es mayor que la que podría esperarse solamente por su abundancia. Los efectos más importantes de la defaunación sobre las selvas tropicales son la remoción de especies que cumplen funciones de herbivoría, predación y dispersión de semillas, procesos que controlan la composición de especies de árboles. La ausencia de depredadores de semillas se evidencia por la presencia de grandes cantidades de frutos y plántulas en el suelo (Dirzo & Miranda, 1990), lo cual cambia en el mediano plazo la composición de especies (Putz et al., 1990). La ausencia de la gran fauna también afecta la dispersión de semillas. Algunas de las especies dispersoras de semillas más importantes, como pavas, paujiles, monos y tucanes, son presa frecuente de los humanos. Otro efecto se da con la eliminación de grandes depredadores (el puma y el jaguar, principalmente), usualmente para extraer las pieles o como medida de protección de las personas y los ganados. Se ha comprobado que la ausencia de depredadores grandes produce en el largo plazo la simplificación de los ecosistemas y extinciones en cascada (Terborgh et al., 1999). Los cambios en la fauna tienen a su vez efectos negativos

sobre la población local, para la cual los animales de caza representan un recurso muy importante como fuente de proteínas (Ortiz, 2002). Actualmente se constata ya una crisis general (regional y en parte mundial) de la provisión de fauna para comunidades locales que viven en las selvas tropicales, con relaciones claras con el aumento de demanda de productos complementarios provenientes de la agricultura y las pesquerías (Wilkie & Godoy, 2001), lo cual aumenta la complejidad socio ambiental de los impactos señalados.

A pesar que el efecto de las actividades humanas en las selvas habitadas es notorio en términos bióticos, el hecho que éstas hagan parte de la territorialidad de ciertos grupos humanos, ha tenido un efecto positivo. De un lado existen los "sistemas adaptativos" ampliamente descritos en la literatura antropológica y de ecología humana, en los cuales se demuestra las relaciones entre la vida humana y los procesos en los ecosistemas. Menos conocidos, y del ámbito de la ecología política, son los "sistemas de defensa" que estos grupos humanos vienen implementando. La resistencia cultural y la oposición social se han enfrentado a las fuerzas deforestadoras, como en la caso de las "reservas extractivistas" en la Amazonia del Brasil o las "selvas habitadas" cuyos pobladores resisten el embate de colonizaciones empresariales (Schwartzman et al., 2000), o a la extracción de las maderas más finas en el río Atrato colombiano. Algunos de las áreas en donde se traslapa el régimen de protección y la territorialidad indígena, han sido mejor defendidas por la resistencia cultural, que por su carácter de área de conservación. Ejemplos existen en el Catatumbo, la Sierra Nevada de Santa Marta y un sector de la Sierra Nevada del Cocuy. Actualmente cerca del 50% del territorio del área forestal del Pacífico colombiano se encuentra en proceso de titulación colectiva, y el 41.6% del área combinada de la

Amazonía y Chocó son ya propiedad colectiva de comunidades. Esto no solo tiene grandes implicaciones para las políticas forestales del país (ver Gobierno de Colombia, 2000), sino que también puede ser visto como una oportunidad para la conservación. Las extensiones de selvas habitadas presentan en gran parte patrones de uso (Van der Hammen & Rodríguez, 1999) y control territorial, que representan un gran potencial para la conservación de ecosistemas, en extensiones mucho mayores que las actuales áreas protegidas (Andrade, 2003). Algunos países han reconocido estos territorios como elementos de sus políticas de conservación; en incluso en varios de ellos los territorios étnicos son considerados áreas protegidas⁴. En estos contextos, la aculturación y deculturación, son sin duda causas de pérdida de biodiversidad. La selva habitada tiene ese doble carácter de ecosistema natural (o cultural cuando la naturaleza es parte de la cultura) y de territorio de comunidades humanas. La visión integrada de esta realidad ecosistema-territorio abre un espacio para la dimensión política de la "selva humanizada". La movilización de actores globales que trabajan en estos temas es ya un elemento esencial de las políticas ambientales dirigidas a su conservación.

PERTURBACIONES QUE LLEVAN EL ECOSISTEMA A ESTADOS DIFERENTES DEL EQUILIBRIO NORMAL

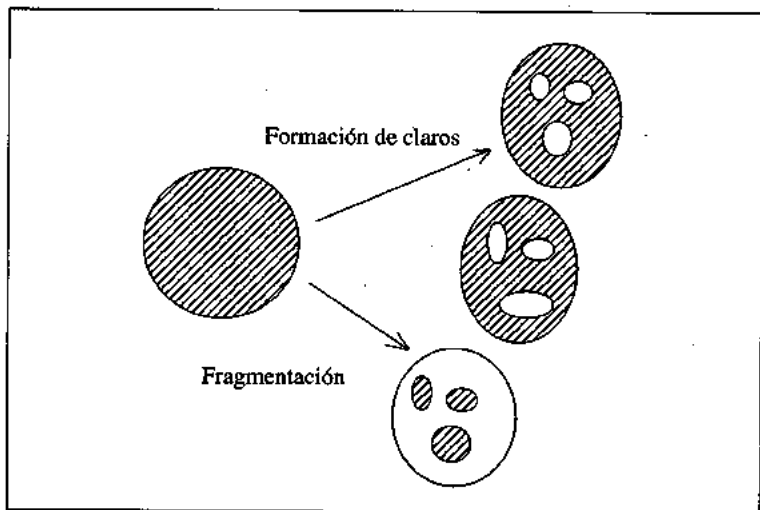
Fragmentación de bosques y mosaicos en los agro-ecosistemas

La fragmentación de los bosques fue tema favorito de los biólogos de la conservación durante las últimas tres décadas del siglo

4 La Unión Mundial de Conservación UICN en el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de Caracas (1994) reconoció este tipo de manejo de la tierra como una categoría de conservación (Categoría VI). En el Congreso Mundial de Durban (2003) la discusión se amplió hacia el concepto de Áreas de Conservación Comunitarias.

pasado. Se trató de determinar el tamaño mínimo crítico, buscando que la relación entre el área y el número de especies sirviera para maximizar los esfuerzos de conservación. Con el tiempo, sin embargo, se hizo evidente que no existe un tamaño mínimo crítico como tal, sino órdenes de magnitud de tamaños óptimos para la conservación, y gradientes y umbrales de pérdida de especies y de funciones ecológicas. Si se parte de un bosque hipotético, de por ejemplo 10.000 has., las primeras hectáreas taladas producen un efecto despreciable en el conjunto remanente, pues simplemente añaden heterogeneidad al conjunto. En la medida en que aumenta la fragmentación, y cuando los retazos tienen menos de 1.000 has., se presentan pérdidas importantes de especies. En fragmentos menores la tala de claros y la fragmentación hacen parte del mismo proceso (Figura 1).

Figura 1
Relación espacial del proceso de fragmentación
de un bosque tropical



La pérdida de especies por fragmentación no depende sólo del área, sino del tiempo que los relictos han permanecido aislados. La dimensión temporal es el aspecto menos tenido en cuenta en los estudios de fragmentación. Humberto Álvarez y Gustavo Kattán, en un estudio único en su género, establecieron en el bosque de San Antonio arriba de Cali, que en los fragmentos que tienen menos de 1.000 has. y que han permanecido aislados por más 50 años, se producen pérdidas de hasta el 50% de las aves (Kattán y Álvarez, 1996). Cuando la fragmentación persiste y el paisaje se va tornando más abierto, los últimos relictos que quedan pueden ser ya muy pobres en número de especies en relación con el bosque original, pero aun así no habrán perdido completamente su valor de conservación. Los pequeños retazos de bosques y las tiras de vegetación natural en las cañadas en las zonas andinas, usualmente son fuente de sorpresas, pues contienen poblaciones relictuales de especies, muchas veces amenazadas de extinción. Por eso cuando se talan los últimos relictos en las montañas tropicales en donde la distribución geográfica natural de muchas especies es usualmente restringida (especies endémicas o micro-endémicas), la extinción puede ser alta. Esta situación se evidenció en los relictos forestales de las colinas del occidente del Ecuador, donde la tala de los últimos relictos de bosque produjo la extinción de conjuntos importantes de especies de plantas (Dodson y Gentry, 1991). La biodiversidad en relictos de vegetación natural es por eso un componente de los agro-ecosistemas andinos y un importante objeto de conservación⁵.

5 De hecho una muy alta proporción de las especies de plantas que el Instituto Alexander von Humboldt ha listado como amenazadas (cerca de 500), se encuentran representadas por individuos aislados o poblaciones fragmentadas a lo largo y ancho de los agro-ecosistemas andinos y áreas intervenidas colombianas (Calderón E. & E. Constantino, comunicación personal).

La gran sabana antrópica

La deforestación ha sido identificada como la primera causa directa de pérdida de biodiversidad en el país (Instituto Alexander von Humboldt, 1998). Esto debido a que los ecosistemas forestales albergan mas especies por unidad de área y a que la mayoría de ellas toleran mal los ambientes abiertos. Las áreas forestales transformadas presentan una pobreza muy grande de especies. La pérdida de biodiversidad por deforestación es un fenómeno que se produce desde lo local y cuyos efectos se proyectan hacia lo global. Las áreas que concentran mayor cantidad de endemismos, son las más vulnerables. En las selvas próximas a la cordillera de los Andes, y en las que se encuentran en las mismas cordilleras, las especies tienden a tener patrones de distribución geográfica más restringida. Esto sucede en especial en el Chocó, la Sierra Nevada de Santa Marta, el Alto Sinú y San Jorge, la Serranía de San Lucas, el Catatumbo y el piedemonte del amazónico.

La deforestación masiva ha producido un cambio notorio en los paisajes regionales, y en la estructura ecológica del país. Hay grandes superficies deforestadas y sometidas a factores tensionantes, más allá de las posibilidades de regeneración natural o de restauración del ecosistema. En gran parte por la degradación del suelo, cuya formación tarda muchos años, y cuya pérdida produce cambios irreversibles. En las áreas de bosque tropical degradado de la Sierra Nevada de Santa Marta, que fueron estudiadas por Cavelier et al. (1998), la pérdida de las funciones del suelo ocasiona la "sabanización". Muchos ecosistemas dominados por pastos pueden parecer naturales, pero en realidad son el resultado de severas perturbaciones que ocasionan el reemplazo permanente de sus componentes bióticos. La sabanización en el bosque tropical americano probablemente se inició antes de la

Conquista en algunas zonas, pero se ha visto extendida y reforzada en tiempos más recientes por la invasión de pastos africanos, los cuales no solo han ocupado el espacio físico de los bosques, sino que resisten y aumentan la frecuencia de los incendios, cambiando el régimen de perturbación del ecosistema.

La nueva configuración del ecosistema se presenta en un estado de equilibrio alterno estable y altamente degradado. En muchas ocasiones virtualmente irreversible. El nuevo ecosistema es una gran sabana antrópica, en la cual cambian no sólo las funciones y valores ambientales, sino las funciones sociales y económicas; disminuye la densidad humana, el empleo y se crean nuevas estructuras de poder. En lo político, como lo demuestra en parte el actual conflicto, también se trata de un sistema con una alta resiliencia, esto es, mecanismos que se oponen al cambio.

El agua y la salud de la tierra

Los sistemas acuáticos continentales, esto es cursos de agua superficial y subterránea, acuíferos y humedales, son extremadamente sensibles a factores de perturbación humana, como la contaminación puntual y la que no es puntual. En el ámbito global la calidad y disponibilidad del agua está haciendo crisis; y se ha reconocido que los servicios ambientales que prestan los sistemas ecológicos de las aguas continentales (en especial lagos y humedales) se encuentran amenazados, debido a efectos humanos en sus cuencas de captación (Naiman et al., 1995). En las regiones tropicales de montaña se produce pérdida de biodiversidad acuática, aumento de la carga de sedimentos de los ríos, agotamiento de acuíferos, en ocasiones disminución de caudales y desaparición de cursos de agua, menor capacidad de retención hídrica en las cuencas, pérdida de humedales y degradación de los lagos.

En las zonas bajas hay disminución de pesquerías, aumento de tasas de sedimentación y problemas de saneamiento básico en los asentamientos humanos. La contaminación de las aguas proviene principalmente de residuos domésticos, y de la agricultura, que se filtran a los acuíferos desde las áreas agrícolas e industriales. Los impactos sobre los sistemas acuáticos presentan efectos que se hacen sentir a gran distancia y también permanecen durante períodos relativamente altos.

SÍNTESIS DE IMPACTOS POTENCIALES

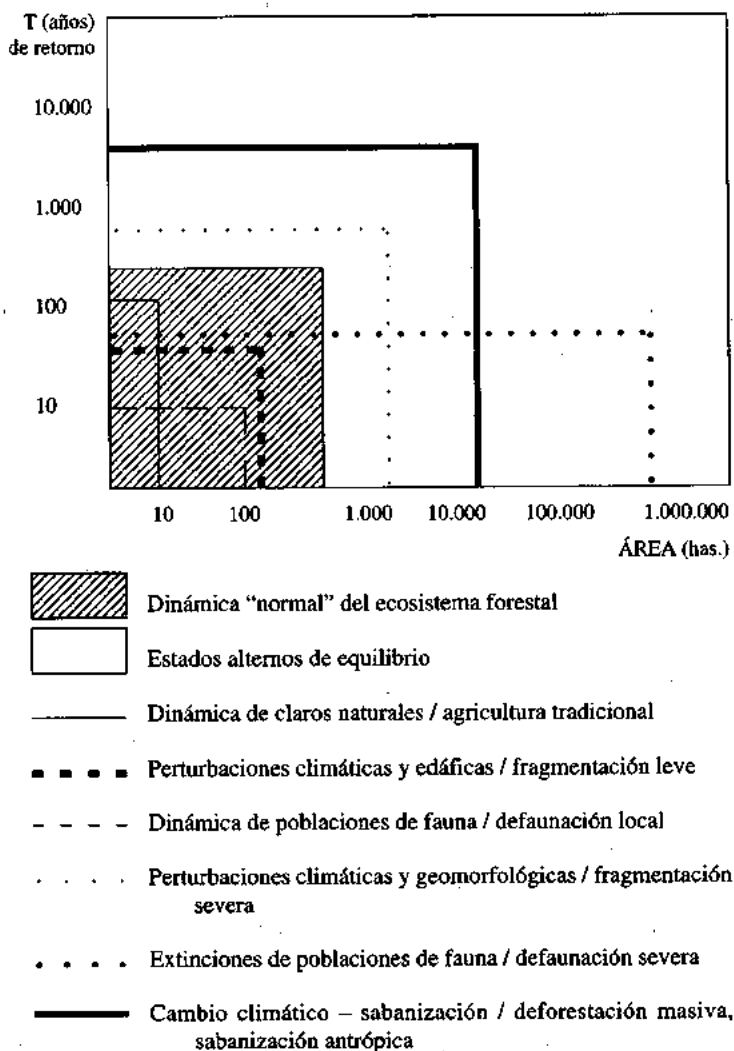
Con base en lo anterior, podemos imaginar un ecosistema forestal que se encuentra en diferentes estados de equilibrio, en relación con los factores de perturbación que lo afectan, la escala espacial de afectación, y el tiempo de retorno al estado de partida (resiliencia) (Figura 2, página siguiente).

APROXIMACIÓN A LOS IMPACTOS DEL CONFLICTO EN EL CONTEXTO SOCIO-AMBIENTAL COLOMBIANO

EXPULSIÓN, COLONIZACIÓN E INSURGENCIA EN LA SELVA

El conflicto armado de Colombia tiene viejas raíces en las luchas agrarias, y origen en las laderas y valles interandinos. Si se considera que en la zona andina la tierra no es el único recurso que está en disputa, sino el uso de recursos naturales (Rementería, 2000: 18), el conflicto tiene desde su inicio una dimensión ambiental. El suelo, el agua, la leña y la proteína animal, son subsidios de los ecosistemas que juegan un papel en la formación de las economías campesinas, tanto en los territorios de donde salieron, como a los que llegaron. Márquez (2002) dice “en la medida en que los procesos de transformación de los ecosistemas continúan y el de-

Figura 2
Perturbaciones, resiliencia ecológica
y estados de equilibrio en el ecosistema forestal



terio ambiental se acentúa, la escasez de recursos naturales y la necesidad de sustituirlos con bienes artificiales se incrementa". La degradación de los ecosistemas tiene entonces un claro significado económico para los actores involucrados.

Las migraciones y la ocupación de nuevas tierras conllevan la pérdida de lo que hoy llamamos "capital natural", pero es un proceso que ha sido históricamente aceptado en la medida en que se trata de construcción de riqueza. Sin embargo la relación entre menos naturaleza (áreas silvestres o recursos naturales) y más desarrollo, hace rato entró en crisis con el reconocimiento de la existencia de procesos ecológicos que determinan la posibilidad de construcción y mantenimiento del capital social. Por eso es posible que haya una relación entre los cambios en la base natural de sustento y la inviabilidad económica a la que se enfrenta el campesinado al construir un espacio vital⁶. La escasez de recursos naturales pudo haber influido en la descomposición de la economía campesina andina, cuya inviabilidad (al menos en lo político), ha sido claramente identificada como una de las causas del conflicto (Echandía, 1999). Es un hecho conocido que en gran parte de las selvas de América tropical la crisis de aprovisionamiento de recursos, por ejemplo de fauna, acarrea importantes consecuencias en las economías campesinas (Wilkie & Godoy, 2001), situación que sin duda también sucede en Colombia. En general, la discusión de la dinámica social en el agro colombiano

6 Una excepción, al menos transitoria, se dio en el caso de la colonización cafetera que incorporó al paisaje cultural elementos de la biodiversidad, produciendo una relación más armónica (y para muchos idílica), la cual no pudo persistir ante la expansión de la ganadería y la "modernización" del agro (ver Castaño, 1993). Hoy el bosque cultural del café es un agro-ecosistema en riesgo (Perfecto et al., 1996), y referencia para la reconversión ambiental de la economía campesina.

(y en especial de las economías de frontera), así como la misma “violentología”, ha carecido de una perspectiva interdisciplinaria; el análisis de los procesos en los aspectos social y político ha podido enmascarar determinantes explicativas importantes en el ámbito de la ecología humana.

De cualquier modo, la crisis de la economía campesina en la región andina colombiana contribuyó a la movilidad interna de un sector de la población, en momentos en que la “frontera agrícola” del país estaba abierta. La relación minifundio – latifundio y frontera de ocupación, ha sido ampliamente estudiada (LeGrand, 1988, en Fajardo, 2002). Los límites jurídicos, como los establecidos por la Ley 2ª de 1959 que declaró la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia⁷, no disuadieron la apropiación privada y la transformación del bosque. Cuando la autodefensa campesina “se fue al monte” e inició la colonización armada (Molano, 1988), la ilegalidad –desde la perspectiva jurídica de la protección de los recursos naturales– ya caracterizaba este proceso. Los campesinos eran invasores de una realidad jurídica que ni siquiera conocían, y la insurgencia que nacía en el monte buscaba el espacio geográfico y político que les había sido negado. Para ellos la presencia del “monte” fue esencial. Rangel (2001, en este volumen), desde la perspectiva del estratega, ve el monte como un refugio estratégico para la insurgencia; visión que podría explicar parte de lo militar en el conflicto, pero no sus aspectos sociales y ambientales. La selva tiene también la función de proveedora de recursos naturales, sustentando las primeras fases de construcción de economías campesinas. Si bien existen muy pocos estudios etnográficos y de valoración económica ambiental que muestren el papel de los “subsidios de

7 La limitada efectividad de este instrumento ha sido discutida (Orozco, 1999); incluso, parte del esfuerzo administrativo del Inderena antes del gobierno de Betancur se concentró en sustraer áreas ante la ocupación consumada.

la naturaleza” en la subsistencia y creación de las economías campesinas de colonización, es evidente un aporte directo en términos de suelos (en los cuales los nutrientes en gran parte pertenecen a la dinámica del bosque), materiales de construcción, proteína animal, etc. La frontera además, vendría a constituirse en un territorio para estos grupos sociales.

La función múltiple de despensa, refugio y territorio, sustentó la expansión campesina y de las fuerzas insurgentes entre 1948 y 1971 en la frontera exterior en el piedemonte llanero y amazónico, el Vaupés y el Vichada; y en áreas de colonización interna, “islas o bolsas de tierras baldías” (*sensu* Echandía, 1999) en el Magdalena Medio, los valles del Sinú y San Jorge, el occidente de Antioquia, el norte del Chocó y Urabá, la vertiente oriental de la Cordillera Oriental en Boyacá, el extremo occidental y oriental de Cundinamarca, la Bota caucana y el Catatumbo.

Tantos años con presencia humana en las selvas es posible que hayan producido un efecto importante sobre las poblaciones de algunas especies animales o vegetales. Es posible que ya se presente un generalizado fenómeno de “defaunación” en vastas áreas de la Amazonia y el Chocó, aunque los estudios de este tipo se refieren más a las zonas habitadas por comunidades tradicionales⁸. En las selvas colombianas que son escenario actual del conflicto armado, es muy probable que haya sobreexplotación de poblaciones animales para alimentar, o complementar la alimentación, de grandes concentraciones humanas. Es costumbre bien conocida que durante las faenas de extracción en la selva (caucherías, minería, extracción de pieles, cocinas de coca, etc.)

8 Al respecto existe información importante presentada en los varios encuentros de vida silvestre amazónica y neotropical, y cuya revisión rebasa el alcance de este trabajo.

se contrata con cazadores profesionales la carne de monte⁹. Sin embargo, también puede estar sucediendo el efecto contrario de la recuperación de algunas especies de fauna, en las selvas cuyos pobladores han sido víctimas de desplazamiento. La relación entre el conflicto y la fauna permanece en el ámbito de lo especulativo, al carecerse casi totalmente de información.

FRONTERAS INTERNAS MÓVILES Y EXPANSIÓN DE LA GANADERÍA

La economía campesina de frontera de bosque tropical es altamente vulnerable. Son formas de vida preadaptadas a la inestabilidad. Su vulnerabilidad en términos económicos y ecológicos, las hacen propensas a integrar cultivos proscritos y cualquier otra forma de generar recursos económicos. Además, el colono de frontera se encuentra siempre dispuesto al encuentro de mejores oportunidades, incluida la venta de sus mejoras en aquellos casos en que resultan más cerca de la punta de la carretera. Las carreteras en las zonas de colonización han sido históricamente ante todo un mecanismo que ha facilitado la transferencia entre actores sociales de capital acumulado y de creación de poder, proceso que frecuentemente incluye violencia. Como lo señala Barbosa (1998), al referirse al piedemonte orinocense, "la colonización es conflictiva, porque los grupos iniciales de campesinos que desmontan la selva o los bosques de galería llaneros, son desplazados por los grandes compradores de mejoras, que concentran la propiedad para la ganadería extensiva a medida que las áreas son incorporadas a la red de infraestructura". Esto sucede por la interacción de limitaciones ecológicas y tecnológicas, con la orfandad política

9 En las explotaciones mineras en la Serranía del Taraira (límite con el Brasil) durante la década de los ochenta, una vez fue agotada la fauna local, se contrataban cazadores profesionales a sitios distantes como los "salados" del parque nacional Cahuinarí con el fin de proveer carne para alimentar a los mineros.

de estos grupos sociales. En el Guaviare el nivel mínimo de rentabilidad de una parcela (sin coca) se inicia a partir de las 200 o 500 has. dedicadas a la ganadería (Fajardo, 2002). Paralelamente, la investigación agrícola ha descuidado la atención del trópico húmedo. El resultado es un campesinado que inicia un ciclo de colonizaciones itinerantes en los ámbitos regionales, una población humana lejos del Estado en un "territorio nacional", término usado desde el centro para la periferia y con connotaciones de exclusión. En este sentido, a diferencia de los colonos antiguos que tienden a ser más estables, existe todo un grupo social de población flotante, conocido como los "raspachines", con alta movilidad en el territorio nacional, y en especial en las zonas de frontera agrícola (Castillo et al., 2003).

Así, cuando la frontera o la selva se van despoblando, el espacio es ocupado por animales ajenos al ecosistema, y aparece una nueva forma social de control del territorio. La ganadería en las áreas de colonización del bosque húmedo tropical, más que una forma de producción, es ante todo una forma de ocupación del territorio (Murgueitio y Calle, 2001). Desde el punto de vista ambiental, este tipo de ganadería representa una forma ineficiente para el uso de la tierra, con una bajísima densidad humana, apenas superior a la que se presenta en la selva misma. El balance ambiental de este proceso es pérdida de bosques y degradación de ecosistemas (Yepes, 2001), y cambios en la territorialidad humana. Como no hay quien administre el bien común, la insurgencia encuentra un espacio para la permanente autodefensa, que consideran legitimado. La tan cantada, durante los años sesenta, "vocación ganadera" del Caquetá, más que un proyecto de desarrollo regional, terminó siendo un costosísimo experimento social.

ENCLAVES ENERGÉTICOS Y MINEROS

La extracción del oro en ríos de la Amazonia colombiana y el uso del mercurio, es un fenómeno presente en el Guainía y en la serranía de Taraira en el Vaupés, de tiempo atrás. Su reciente aparición y expansión en el Bajo Caquetá viene asociada con la presencia de la insurgencia. En general, la extracción del oro en ríos de la Amazonia produce impactos graves sobre el ecosistema acuático y la salud humana (Martinelli et al., 1988), los cuales han sido detectados entre otros sitios, en gran parte de la zona aurífera de la Amazonia sureste del Perú en la cuenca del río Madre de Dios, y en algunas partes del Brasil. La presencia de niveles de mercurio superiores a los recomendados para el consumo humano fue registrada en muestras extraídas del pez "dorado" (*Brachyplatysoma flavicans*) en varios puntos del río Amazonas entre Perú, Colombia y Brasil (Alonso & Crossa, 2001).

La contaminación del agua en torno a la actividad petrolera, con el sabotaje de la infraestructura queda asociada con el conflicto. Según un informe de Ecopetrol, hasta noviembre de 1998 "la cantidad de crudo vertido por los atentados ascendía a 7.6 veces el petróleo que se derramó en la que se ha considerado la mayor tragedia ambiental de la historia por contaminación con hidrocarburos; el desastre del buque Exxon Valdés en Alaska en 1989" (*El Tiempo*, agosto de 2000). El impacto acarrea efectos de una magnitud e intensidad sin precedentes en el continente. Además, cuando se generan economías ligadas con el manejo ambiental que sigue al acto de sabotaje, se cierra un círculo perverso en contra del ambiente.

CULTIVOS ILÍCITOS, CAMPESINOS PROSCRITOS

El impacto de los cultivos ilícitos en el país se inició en la década de los setenta, y en un principio fue un fenómeno relativamente independiente del conflicto armado, pero desde el inicio ligado con los mercados internacionales. Su relación con el conflicto armado se aumentó a partir de la década de los ochentas. Desde 1972 hasta 1986 como producto del auge del consumo de la marihuana en los Estados Unidos, se talaron cerca de 90.000 has. en la Sierra Nevada de Santa Marta (Ramírez, C., 1998). El impacto sobre los ecosistemas y la gente fue enorme, en especial si se tiene en cuenta que se trata de un macizo aislado con una alta proporción de sus especies únicas, importantes servicios ambientales a través del agua en las tierras bajas y sistemas sociales y culturales muy vulnerables. Si bien actualmente en algunas partes las tierras afectadas fueron luego abandonadas, y actualmente aparecen cubiertas de vegetación secundaria (Salazar, F. comunicación personal), la marihuana cambió sustancialmente el escenario socio ambiental de la región. Este cultivo también afectó la Serranía de San Lucas, la Serranía de Perijá, Urabá, el norte del Cauca y la Serranía de la Macarena (Ramírez, C., 1998). A partir del final de la década de los ochenta la tala se acrecienta con la llegada del cultivo de la coca y amapola, los cuales se instalan en la mayoría de los casos en áreas de bosque (Fajardo, 2000).

La amapola aparece a escala comercial hacia 1989. Cavelier y Etter (1995), con base en información de la Policía Nacional, estimaron que hasta 1992 se habían cultivado 20.000 has., de las cuales 17.000 sobre áreas de bosques. Es decir, que no se trata de un cultivo exclusivo de la frontera agrícola exterior. Según los mismos autores, la deforestación en el periodo 1991 – 1992 pudo ser

de hasta de 50.000 has., 90% entre 1.000 y 2.500 metros de altitud (bosques montanos) y un 10% en la parte más alta (bosques alto andinos y el páramo). La tasa estimada de deforestación fue de 0.5% por año, concentrada en el Macizo Colombiano, en los departamentos de Cauca y Huila. Las estimaciones basadas en las áreas fumigadas lo sitúan para el final del decenio en unas 16.000 has. (Martínez, P. 2002), el 2.000 en unas 19.771 has. (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002) y para el 2001 en 6.500 has. (Martínez, P., 2002)¹⁰. Aparentemente entre las causas de esta diáspora está la erradicación y el conflicto armado (Martínez, P., 2002). La gran movilidad interna de estos cultivos es posible que sea una respuesta a las políticas de erradicación. Al inicio el movimiento se produjo al interior de las mismas regiones productoras y luego entre regiones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el monitoreo de la amapola ha resultado ser más complejo que el de la coca, y para 2003 el SIMCI¹¹ no tenía todavía una metodología confiable basada en sensores remotos (UNODC – SIMCI – DNE, 2003). Inspecciones visuales sugieren cerca de 4.252 has. en 2002 con una reducción aparente de 1990 has. en relación con la del 2001 (UNODC – SIMCI – DNE, 2003).

Para la coca, las cifras oficiales de la Policía Nacional muestran un paso de 41.206 has. en 1992 a 101.800 en 1998 (incremento

10 Hay que tener cautela con estas cifras, pues fue precisamente durante este período que los cultivos se extendieron a la vertiente occidental de la cordillera Occidental en Nariño y Valle, a la vertiente oriental de la cordillera Oriental en Cundinamarca y Boyacá, y a la Serranía de Perijá en la región Caribe; áreas cubiertas sólo hasta el año 2001 por el sistema de monitoreo.

11 El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos ilícitos SIMCI es implementado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, con el apoyo de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional DIRAN y la coordinación de la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE; forma parte del Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

del 88% en seis años; en Fajardo, 2000). Según la Dirección Nacional de Estupefacientes (2002), en el 2000 se fumigaron 195.330 has. Si el área fumigada corresponde con la sembrada (lo cual no es más que un supuesto) el cultivo de la coca en el periodo 1998 y 2000 habría aumentado en cerca de 90.000 has. El total de área según la DNE (2001) fue de 160.119 has. en 1991, 163.289 has. en el año 2000, 144.807 has. en 2001 y 102.000 has. para 2002 (ver cuadro 2 por departamentos)¹². Un balance nacional preciso sobre el área y ubicación de los cultivos sólo estuvo disponible en el año 2001 y el 2002¹³. Para 2002 el monitoreo se había perfeccionado, con base en interpretación de imágenes de satélite y la confrontación de datos en el campo y fotografías aéreas, con una confiabilidad del 90% (UNODC – SIMCI – DNE, 2003).

Más allá del impacto directo de las plantaciones, el mayor efecto ambiental de este cultivo se debe a su carácter itinerante frente a las políticas de erradicación. Visto en retrospectiva, el cultivo de la coca pasó de Bolivia y Perú a Colombia, y luego en el interior del país no ha permanecido estable. Entre 1997 y 2000 se movió entre el Guaviare, Caquetá y Putumayo, y en este último la fumigación lo desplaza hacia Telembí, Mira y Micay en Nariño. Durante el año 2000 se produjo una migración de población del Putumayo a la región del Pacífico en Nariño, de tal suerte que la eventual disminución del área sembrada en este departamento se ha visto compensada por el aumento (no registrado todavía hacia

12 Es importante tener en cuenta que el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos simci ha venido aumentando su cubrimiento de manera progresiva, y en 1999 incluyó todo el territorio.

13 En febrero de 2003 por primera vez el área de cultivo de la coca disminuye desde el inicio del Plan Colombia, hecho que coincide con la discusión en el mismo mes del aumento de hasta un 20% de las plantaciones en el Perú (Castillo et al., 2003). En el valle del Apurímac en Perú el cultivo nunca fue erradicado sino abandonado (A. Garfias, Comunicación personal).

Cuadro 2

Superficie cultivada en coca en Colombia por departamentos

Dpto.	III-1999	VIII-2000	XI-2001	XII-2002
Antioquia	3.644	2.547	3.171	3.030
Amazonas			532	784
Arauca		978	2.749	2.214
Bolívar	5.897	5.960	4.824	2.735
Boyacá		322	245	118
Caquetá	23.718	26.603	14.516	8.412
Cauca	6.291	4.576	3.139	2.120
Chocó		250	354	
Córdoba	1.920	117	652	385
C/marca.		66	22	57
Guainía		853	1.318	749
Guajira		321	385	354
Guaviare	28.435	17.619	25.553	27.381
Magdalena	521	200	480	644
Meta	11.384	11.123	11.425	9.222
Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131
N. S/der.	15.039	6.280	9.145	8.041
Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725
Santander		2,826	415	463
V. Cauca		76	184	111
Vaupés	1.014	1.493	1.918	1.485
Vichada		4.935	9.166	4.910
TOTAL	160.119	163.289	144.807	102.071
Total				
en miles	160.000	163.000	145.000	102.000
Confiabilidad	80%	90%	90%	90%*
*esperado				
(1999 - 2002). Fuente: DBE / Sistema Integrado de Información para el Monitoreo de Cultivos Ilícitos.				

2000) del área sembrada en el occidente de Nariño¹⁴. El nacimiento de Nuevo Puerto Asís y su aumento de 500 a 15.000 habitantes en un periodo muy corto, así lo demuestra. En el periodo 2001 – 2002 se constató nuevamente un alto grado de migración de los cultivos de coca, tanto entre departamentos, como dentro de ellos, el cual puede deberse a la erradicación, aunque también a prácticas de descanso de la tierra o erradicación voluntaria (UNODC – SIMCI – DNE, 2003). El techo del área sembrada parece estar claramente determinado por la demanda, la cual oscila entre 500 y 700 toneladas año (Fajardo, 2000), o 650 toneladas (DNE, 2001)¹⁵. Así, se esperaría que la producción de 480 toneladas estimada para 2002 (UNODC – SIMCI – DNE, 2003) debería ser compensada con el aumento del área de producción en otras partes.

Hay un conjunto de departamentos del piedemonte amazónico en los cuales se ha centrado la erradicación (Caquetá, Guaviare y Putumayo), los cuales presentan disminución del área sembrada entre un 19 y 28% aproximadamente, en el periodo 2000 – 2001, proceso que en el Putumayo se afianza en el 2002. En segundo lugar, hay otro conjunto de departamentos dispersos por el país, en los cuales la superficie es fluctuante, con tendencias en algunos de ellos a la baja; estos son Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Bolívar y Antioquia. Para el 2002, Nariño se había consolidado como el segundo productor de coca en el país. Simultáneamente, en el mismo periodo, aparece la coca en nuevos departamentos como Amazonas, Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Guainía y Vichada. Si bien es posible que la “apari-

14 La información de cambio de coberturas del IDEAM pone en evidencia que en el occidente de Nariño se produjo en la década de los noventa una enorme deforestación.

15 Según el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas PNUFID existen 180 millones de consumidores, lo cual equivale al 3% de la población mundial (citado por DNE, 2001).

ción” de estos cultivos en las cifras de 2001 pueda responder a las limitaciones del monitoreo, su sola presencia en algunos de ellos resulta particularmente preocupante. Es el caso de Guajira, Vichada y Arauca, los cuales tienen un área forestal muy reducida, y representada en ecosistemas de alta significación ambiental, como son los bosques de galería, o los bosques sub-húmedos del sur de la Guajira.

El impacto ambiental de los cultivos ilícitos va más allá del área talada. Las discusiones se han dado en relación con los pesticidas usados en su erradicación (ver Nivia, 2000), lo cual hizo que fuera calificado como un nuevo riesgo “catastrófico en ecosistemas tropicales” (Fajardo, 2000). La aspersión con este fin en Colombia se inicia en 1984, y en 1988 el Inderena reconoce la necesidad de tener en cuenta los aspectos ambientales. Sólo hasta el 2002 se cuenta con un plan de monitoreo ambiental, debidamente aprobado por la autoridad ambiental, el cual sin embargo no supera los riesgos mínimos ambientales que esta actividad tendría que evaluar en otros contextos. Las evaluaciones son bastante reduccionistas, pues enfocan el tema en sus aspectos sanitarios y ambientales en escalas muy locales, dejando por fuera evidentes componentes del sistema socio-ambiental en ámbitos mayores (Castillo et al., 2003). El hecho que algunos de los pesticidas usados en la erradicación sean de uso corriente en la agricultura industrial del país, no disminuye la importancia de tener en cuenta el impacto, sobretodo por el tipo de ecosistemas en los cuales sucede el cultivo. El tipo y alcance de la evaluación de lo ambiental claramente responde a prioridades en las políticas del gobierno. De hecho, la Defensoría del Pueblo se ha manifestado públicamente en contra de la erradicación con fumigación¹⁶. El año 2002 presenta una

16 Resolución número 026 de octubre de 2002 del Defensor del Pueblo.

marca de fumigación, con 126.933 has. de coca y 3.371 de amapola erradicadas con este método (en UNODC – SIMCI – DNE, 2003).

En cambio, el impacto de los pesticidas en la producción sigue siendo subestimado. Para la amapola, aunque no hay estudios detallados, se utilizan agroquímicos de forma indiscriminada, entre los cuales hay algunos cuya toxicidad ha sido catalogada como de Categoría I (Martínez, P., 2002). Por la ilegalidad de estas prácticas, el estudio de su impacto se dificulta. Se sabe que la producción de cocaína genera muchos desperdicios químicos (Defler, 2001).

ÁREA SEMBRADA E IMPACTO SOBRE LOS ECOSISTEMAS

El sistema de monitoreo de la Dirección Nacional de Estupeficientes (SIMCI) está principalmente orientado a proveer datos absolutos sobre área sembrada en coca y su ubicación. Conocer el área sembrada es sin embargo necesario, pero no suficiente, para establecer el impacto de la actividad sobre los ecosistemas. La falta de modelos espaciales con suficiente detalle, no permitió durante años una aproximación al efecto de los cultivos ilícitos sobre la fragmentación de los ecosistemas. Etter (1992) muestra que en la Amazonia colombiana los cultivos de coca se daban en numerosas y pequeñas parcelas (menos de 10 has.), dispersas en la selva y próximas a los ejes de penetración (ríos, carreteras, trochas). Con el auge de los cultivos comerciales, las áreas taladas en medio de la selva han aumentado de tamaño, con un patrón de chagras gigantes y más próximas entre ellas. En zonas extensas de bosque, incluso este impacto severo y localizado, puede ser absorbido a la larga por el ecosistema si el área sembrada se abandona. A medida en que el área talada es mayor, la regeneración, una vez abandonada, se retarda.

Otra cosa sucede en macizos forestales aislados, en especial en las áreas montañosas. En el caso de la amapola, no existe información sobre la dinámica espacial de los cultivos. En el informe de 2003 (UNODC – SIMCI – DNE, 2003) se presenta información sobre la densidad real de los cultivos de coca por núcleos en algunos departamentos, con un valor unificado por bloques no comparables entre sí y sin distinguir el tamaño del núcleo forestal, no permitiendo así una evaluación de la fragmentación. Del mencionado informe se deduce que la información en las imágenes ya existe, pero que el análisis para este fin no se ha realizado. El sistema de monitoreo permitiría ya medir las tasas de deforestación¹⁷ y el cálculo de índices de fragmentación en los bloques forestales unitarios. Esto permitiría calificar mejor por regiones del país el efecto sobre la biodiversidad y los servicios ambientales.

Con todo, el sentido común indica que el impacto es inmenso. Una medición sobre la deforestación tropical a partir de 1990, realizada con sensores remotos y publicada recientemente por Achard et al. (2002), demuestra que la zona de la frontera entre Colombia y Ecuador en la vertiente oriental amazónica presenta una tasa de deforestación de cerca del 1.5%, lo cual constituye esta área como uno de los “*hot-spots*” de deforestación tropical a nivel global.

En este sentido las afirmaciones tales como que estos cultivos representan un porcentaje menor en relación con otros usos de la tierra, resultan inapropiadas si se usan para pretender minimizar el impacto. El porcentaje limitado de los cultivos ilícitos en relación con el área del país (0.2%) presentado por Fajardo (2002), de

17 La tasa de deforestación mide el cambio de proporción de cobertura del bosque en relación con otras coberturas, expresado en porcentaje, para una misma área en un periodo de tiempo (Viña y Cavelier, 1999).

ninguna manera podría interpretarse como un impacto menor. En el caso de la amapola, las áreas deforestadas corresponden con ecosistemas que ya presentan una disminuida extensión en el país. De la misma manera, el razonamiento de Rementería (2000), según el cual el área impactada representa una fracción menor en el patrón general del uso de la tierra, no permite realmente mostrar una tendencia en lo ambiental. Incluso, las cifras más recientes según las cuales el área de coca representa sólo el 0.09% del territorio nacional (UNODC – SIMCI – DNE, 2003), en sí mismas no pueden interpretarse como un impacto menor. En la medida en que hay menos bosques (la deforestación como tendencia de fondo, con o sin conflicto o drogas) cada hectárea adicionalmente talada representará un porcentaje menor del área abierta del país, y un porcentaje mayor del área de los bosques remanentes. En realidad, el impacto no puede estimarse de manera suficiente con base en cifras absolutas o relativas de área deforestada, ni como un efecto simplemente aditivo. Se presenta más como un efecto acumulativo, con interacciones complejas, umbrales de cambio y grandes incertidumbres. Es decir, la definición del impacto depende del contexto específico en el cual una cantidad determinada de área es deforestada.

Así, el impacto ambiental del ciclo producción–erradicación, no puede concebirse restringido a algunos de los componentes ambientales; en realidad se proyecta hacia el ámbito más complejo del sistema socio-ambiental, del cual el sector rural debe recibir especial atención. Esto porque entre el 70% de la coca y el 90% de la amapola es de pequeños productores; y si se tiene en cuenta que por razones técnicas y logísticas en el proceso de fumigación resulta muy difícil distinguir las parcelas menores de 3 has. para coca y de 0.25 has. para amapola (Castillo et al., 2003), se hace evidente que hay un grupo social rural determinado que soporta

un costo mayor en la aplicación de estas políticas. Otra dimensión menos conocida es el impacto ambiental a través del aumento de población no solamente rural sino urbana, y con ésta la generación de una mayor presión sobre el ambiente.

¿QUÉ ES LO ALTERNATIVO?

Resulta particularmente difícil aproximar alguna consideración sobre el impacto ambiental del llamado “desarrollo alternativo”; por barreras de tipo conceptual-técnico y político. Para lo primero es necesario estudiar los datos –no siempre existentes–; para lo segundo estudiar el discurso.

El monitoreo que realiza la Dirección Nacional de Estupeficientes se basa en imágenes *Spot*, las cuales desde un punto de vista técnico permitirían un seguimiento integral de variables o indicadores relevantes para el desarrollo. Sin embargo, el Sistema Integrado de Información de Putumayo sólo tiene en cuenta (como estudio de caso), aspectos físicos, ambientales, económicos y sociales en escala departamental y municipal desde el 2000 (CNE, 2001 y Hernando Bernal, comunicación personal). En el ámbito nacional, hasta antes del 2002, no se registraba el cambio de uso de la tierra o la dinámica económica (G. Merchán, Comunicación personal). Esto quiere decir que el desarrollo que actualmente se promueve, tiene un alto nivel de incertidumbre en relación con los efectos ecológicos y ambientales que pueda acarrear en el ámbito regional y nacional. El *SMCI* actual permite mapear a escala 100.000 la cobertura de la tierra, y en este sentido habría ya capacidad potencial para realizar un monitoreo más integral. El gran reto del monitoreo del impacto socio-ambiental de las actuales propuestas de desarrollo, en sistemas territoriales abiertos como los de la frontera agrícola, reside en la necesidad de generar mo-

delos conceptuales que permitan ligar con indicadores no sectoriales, fenómenos a través de escalas espaciales y temporales.

De otro lado, al examinar el discurso del desarrollo, existen motivos adicionales de preocupación. Un balance a 1994 presentado por Ramírez (1998) hace notar que las actividades de desarrollo alternativo a la coca "habían fracasado en torno a las metas de áreas cocaleras a sustituir". Aunque los proyectos de desarrollo alternativo para el Putumayo que se iniciaron a principios de la década de los noventa, presentan alguna sensibilidad hacia lo ambiental (frutales, reforestación de cuencas, recuperación de áreas frágiles y manejo ambiental), su propuesta productiva y territorial carece de una perspectiva ambiental suficiente. Durante el año 2000, según la Dirección Nacional de Estupefacientes (2002) se desarrollaron 37.758 has. de proyectos productivos alternativos (DNE, 2001). La siembra de palmito de chontaduro, propuesto en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación, no parecen haber tenido suficiente éxito y cobertura. De otra parte, el Plan Colombia incluye 50.000 has. de palma de aceite africana en el Putumayo, producto que cuando se desarrolla en monocultivo ha sido cuestionado desde el punto de vista ambiental. La DNE (2001) menciona para el plan de desarrollo alternativo restricciones en su cobertura, rigidez en los instrumentos de financiación, limitación en los recursos asignados del presupuesto nacional, e insuficiencia de los recursos de cooperación internacional.

Las restricciones que enfrentan los intentos de desarrollo (incluyendo el "alternativo") pueden deberse a problemas de fondo. A pesar de las discusiones que se dieron en el país acerca del modelo de desarrollo amazónico hacia los años ochenta y noventa, es sorprendente que el desarrollo que se propone ahora tenga tan pocas bases ambientales; que se formule tan lejano del co-

nocimiento universal de la ecología tropical, incluyendo el más elemental. Porque el asunto no se refiere a "cultivos" como entes separados, sino a sistemas de producción, con sus componentes sociales y ambientales. Faltan estudios previos de evaluación de tierras a los programas, que definan la sostenibilidad ecológica del desarrollo regional. De hecho, en muchas ocasiones la única actividad que realmente compite con la coca, es la ganadería, con las graves consecuencias ambientales: en palabras de Constanza Ramírez (1998) "sustituir la selva por ganado a través de la erradicación de la coca, es una contribución dramática a la pérdida de biodiversidad". Uno de los aspectos que más llama la atención en las políticas de desarrollo "alternativo" propuestas hasta antes del gobierno de Uribe, es el limitado papel que se le atribuye al "sector forestal" como estrategia de desarrollo, muy a pesar de las formulaciones de política (MMA, 1998, Gobierno de Colombia, 2000)¹⁸.

Según Sicard (2000:54) dadas las características de los ecosistemas tropicales amazónicos es simplemente imposible hablar de sustitución sostenible de cultivos; enfatizando en la necesidad de buscar la solución por fuera de ellos, en lo cual está también de acuerdo Carrizosa (2000). La propuesta de desarrollo trata de responder en el corto plazo a la ilegalidad, pero no supera la inestabilidad económica de largo plazo, en un ecosistema frágil y marginal a la producción convencional. El asunto parece situarse más allá del espacio conceptual y metodológico de las ciencias del desarrollo agrario y ser más de naturaleza política: la demanda sostenible de cocaína en los países desarrollados (y creciente en los menos desarrollados) es condición suficiente para abortar

18 El tema forestal como parte del desarrollo alternativo a la coca adquiere mayor importancia en el gobierno de Uribe con el programa de "campesinos guardabosques". Sus efectos, sin embargo, todavía no están documentados.

cualquier intento de desarrollo alternativo en la región (Carrizosa, 2000).

Es claro pues que la irrupción de los cultivos ilícitos, su relación con el conflicto armado y las respuestas de control y de desarrollo, están cambiando cuantitativa y cualitativamente el panorama socio-ambiental de la frontera agrícola del país. La respuesta de desarrollo de parte del Estado se enfrenta a graves incertidumbres técnicas, sociales y políticas. En palabras de Fajardo (2002), "la ausencia de una política institucional explícita hacia la colonización y los campesinos, deja en niveles de menor jerarquía temas estratégicos para la viabilidad del país". Pero no es un asunto solamente interno. Los factores que movilizan el cambio socio-ambiental han pasado de lo local y nacional a lo global. Las causas de la deforestación colombiana, que hasta los años setenta habían sido principalmente nacionales, se han globalizado.

IMPACTOS. CAUSAS Y CONTROLES DE LO LOCAL A LO GLOBAL

El aumento de la magnitud de los impactos se presenta relacionado con un aumento en la complejidad del sistema socio-ambiental, la cual se manifiesta en el tipo de factores y involucrados y el desplazamiento de lo local a lo global de los niveles de control de los procesos. La figura 3 presenta de manera esquemática estas relaciones. El eje vertical de la parte izquierda presenta de forma sumaria los impactos producidos en los sistemas ecológicos, los cuales se manifiestan desde la escala de parcela en la parte de abajo, hacia una escala regional y global en la parte de arriba de la misma columna. Esta tendencia representa un aumento de complejidad ecológica de los mismos impactos. A cada uno de estos niveles espaciales y de complejidad de manifestación de los im-

pactos le corresponde en la columna de la derecha un nivel de control de los mismos impactos. En este marco, la figura presenta tres columnas intermedias en las cuales se detallan cuales son los aspectos bióticos, ecológicos, sociales, culturales y políticos que corresponden a cada una de las escalas espaciales del impacto y los ámbitos de control, de lo local a lo global. El eje horizontal presenta así, de izquierda a derecha, un aumento en la complejidad total del llamado sistema socio-ambiental.

¿A DÓNDE HEMOS LLEGADO?

DE LA LEY DE LA SELVA A LA SELVA SIN LEY

Las regiones de frontera de ocupación se han caracterizado por la limitada gobernabilidad que surge de una presencia precaria del Estado en las cabeceras municipales o administrativas. Esta es una situación anterior al conflicto armado. En la región amazónica, a diferencia de los gobiernos de las comunidades indígenas que tiene su propia lógica y ámbito de ejercicio, han primado los gobiernos de facto impuestos localmente. La limitada gobernabilidad ha permitido el esclavismo, el etnocidio, el auge de economías saqueadoras de recursos naturales tales como caucho, palo de rosa, pieles, tortugas, pesca comercial, maderas, creando toda una cultura de supervivencia de carácter oportunista, en la cual el límite entre lo legal e ilegal es difuso y poco importa (Franco, 2001). Ha sido literalmente, la ley de la selva. Es un campo fértil para la consolidación de un “desorden” normal” con formas de organización social y económica que riñen con el orden jurídico y ético del resto del país (Franco, 2001). Esta situación no es exclusiva de Colombia (aunque en este país se manifiesta con particular gravedad), sino que está generalizada en extensas áreas de la Amazonia. En el Brasil, por ejemplo, la explotación de los recursos foresta-

Figura 3

Complejidad anidada en el sistema socio-ambiental global

	Factores y procesos involucrados preponderantes	Bióticos y ecológicos	Bióticos, ecológicos, sociales y culturales	Bióticos, ecológicos, sociales, económicos y políticos	Niveles agregados de control
Aumento de la magnitud del impacto	Deforestación extensa y sabanización			Expansión del latifundio, cambio en el control social de los territorios	Global Nacional Regional
	Fragmentación severa			Fragilidad del sistema de producción campesino de la frontera. Rentabilidad de los cultivos ilícitos. Políticas de erradicación. Presión del latifundio	
	Defaunación severa		Demanda de fauna para grandes concentraciones humanas		
	Fragmentación leve, y mosaico de uso de la tierra a nivel de finca		Aspectos ambientales del sistema de producción campesino en la frontera. Uso de recursos naturales		Local Sitio
	Defaunación local	Tasa de extracción	Controles sociales y culturales		

	Parcela en el bosque (chagra)	Patrón de cultivo, tamaño de la chagra, tiempo de abandono, distribución de las chagras en el bosque			
Aumento del nivel de complejidad					

les está por fuera del control del Estado (Verissimo et al., 2002). El Perú actualmente adelanta esfuerzos para formalizar el sector forestal, en un ambiente social y político de especial dificultad. En Colombia los actores armados del conflicto han venido a llenar este vacío, situación que además tiene ya influencia en las áreas fronterizas con Perú y Brasil (río Javari) con síntomas similares motivados por la coca (Vieco, 2001). La agudización del conflicto armado aparece en momentos en los cuales el papel del Estado ya estaba en cuestión (Vieco, 2001). Más allá de la limitada gobernabilidad desde el Estado, que ha imperado en la selva, al menos durante el proceso de paz del Presidente Andrés Pastrana el escenario aparece como el de una gobernabilidad en disputa con los insurgentes (fase de para-Estado *sensu* Rangel, 2001, en este volumen).

Un aspecto poco estudiado en este contexto, es la relación del conflicto con las políticas públicas. Dávalos (2001) afirma que el conflicto ha colocado grandes territorios más allá del alcance de las políticas ambientales del Estado. En este contexto, es interesante notar la gran expansión jurídica del sistema de parques nacionales en las décadas de los ochenta y noventa, en zonas fuertemente afectadas por los conflictos. El Parque Nacional Catatumbo Bari fue decretado en 1989 cuando el área estaba bajo

plena influencia del ELN. El conjunto de parques nacionales y áreas protegidas del alto Guaviare (Sumapaz, Picachos, La Macarena y Tinigua) fue declarado, y la situación de la reserva de La Macarena modificada, en el corazón de las áreas de influencia del alto mando de las FARC (Casa Verde). La situación de orden público era vista como una anomalía externa a las mismas políticas, que generaba dificultades para su aplicación. De hecho, gran parte de las decisiones jurídicas de la conservación han quedado en el papel. Sin embargo, muy a pesar de estas situaciones, en muchas de las áreas de conservación afectadas por el conflicto se avanzan procesos locales de gestión basados en la nueva política de "Parques con la Gente", algunos de los cuales se vieron interrumpidos con la agudización del conflicto a fines del gobierno Pastrana y durante el inicio del de Uribe. Así, es posible, como lo afirma Dávalos (2001), que la conservación de algunas áreas importantes, como la misma Serranía de San Lucas, en el futuro inmediato dependa más de las relaciones coyunturales de poder que establece la dinámica del conflicto, que las mismas políticas. En particular, por la aparición en esas regiones de actores armados interesados en apoyar otras formas de desarrollo. Son las selvas sin ley.

SELVAS SIN GENTE, ECOSISTEMAS AMENAZADOS

El conflicto armado ha alterado la estructura económica y social de las regiones y generado una gran movilidad interna, aumentando la integración de la Amazonia colombiana con el resto del país (ver Vieco, 2001). Si estimamos el impacto sobre los bosques de manera indirecta como proporcional a variables demográficas¹⁹ tenemos la impresionante cifra, según censos del DANE, de

¹⁹ Los datos demográficos agregados como indicadores del impacto ambiental son de amplio uso, aunque han sido fuertemente cuestionados por la imposi-

un aumento de la población en la Amazonia colombiana de 50.700 habitantes en 1983 a 502.876 en 1993. Estas cifras enmascaran fenómenos demográficos contrarios tales como el aumento de la población en áreas rurales atraída por los cultivos ilícitos y los desplazamientos internos (usualmente hacia centros urbanos), como efecto del conflicto. Igualmente no permiten discernir el fenómeno de las poblaciones flotantes. Con todo, en este escenario emerge un patrón general. Hasta los años setenta la frontera agropecuaria se situaba en la parte occidental y había una frontera de extracción de recursos que incluía además la parte oriental (Van Vliet, 1990). Actualmente hay una frontera mixta, que incluye cultivos de coca comerciales y focos localizados de colonización extendidos en la parte oriental, llevando consigo los conflictos sociales y la fragmentación de los ecosistemas a regiones tales como Guainía, Vaupés y Amazonas. Las áreas en donde los bosques están siendo aniquilados (no solo fragmentados) son aquellas que concentran la mayor actividad económica, en el Putumayo (Alto Putumayo) y la zona de la Macarena (Guillermo Rudas, comunicación personal).

Como resultado del nuevo dinamismo, la colonización ha llegado a fronteras de áreas protegidas, antes consideradas en la jerga de la planificación de la conservación como "fuera de peligro", tales como las reservas naturales de Nukak amenazada por la presencia de cultivos ilícitos (DNE, 2001) y el norte y occidente del Parque Nacional Natural Chiribiquete. Este último en los ochentas tenía solo una lejana punta de colonización dirigida hacia su límite norte. La ocupación campesina del Parque Nacional La Paya en el Putumayo, constituido en 1984, se acrecentó notablemente con "el impulso dado por las bonanzas coqueras" (Ramírez, 1998). En la zona andina, el Parque Nacional Nevado

bilidad de establecer relaciones de causa - efecto. Aquí lo presentamos solamente de manera indicativa y no conclusiva.

del Huila, ya estaba hacia fines de la década de los ochenta severamente amenazado por el cultivo de la amapola (Cavelier & Etter, 1995). Como resultado de esta situación, los programas del Gobierno nacional incluyeron en el año 2001 el desarrollo de sistemas agrarios sostenibles para algunos de los parques nacionales de la Cordillera Central (Las Hermosas, Nevado del Huila, Puracé y Cueva de los Guácharos) como estrategia "de conservación y potenciación de la economía regional como alternativa a los cultivos ilícitos". Algunos de los programas ambientales que se mencionan en el documento sobre erradicación de cultivos ilícitos (DNE, 2001) se refieren a acciones de prevención del deterioro en áreas de parques nacionales que hasta hace muy poco se encontraban completamente fuera de toda amenaza. Igualmente Álvarez (2002) demuestra cómo los cultivos ilícitos están ya afectando de manera importante las áreas prioritarias de conservación de las aves de Colombia, tales como el noroeste de los Andes, el Darién, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de Perijá y la Serranía de San Lucas.

En este contexto, uno de los principales efectos negativos del conflicto en relación con la conservación, que debe ser todavía adecuadamente documentado, se refiere no solamente a las áreas protegidas, sino a los desplazamientos de población. Dado que las cifras de desplazamientos forzados se presentan en consolidados municipales, no es posible determinar con exactitud qué proporción se refiere a pobladores de áreas cubiertas por bosques tropicales. Algunas de las zonas que más han expulsado población en medio del conflicto, como el norte del Chocó (Fajardo, 2002), corresponden territorios de comunidades negras e indígenas. El informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) del 2003, revela que las principales regiones expulsoras de población son el Catatumbo, el Chocó (ríos

Atrato medio y San Juan), el Putumayo, la zona del medio río Guaviare, el alto Sinú, el sur oriente y oriente antioqueño y el Baudó. La evidencia muestra que se está produciendo un fenómeno generalizado de despoblamiento de las selvas. Una mirada superficial podría llevar a pensar que esto es positivo para la conservación. De hecho, hay documentación en otros lugares del trópico americano que demuestra que el abandono humano produce la recuperación de especies que han sido sobre-explotadas.

Sin embargo, en el caso del conflicto colombiano la situación es de una complejidad mayor. Una buena parte de las políticas de protección de estas tierras se ha basado en la titulación colectiva para las negritudes y en el reconocimiento de grandes resguardos para las comunidades indígenas. El tema es de particular importancia en las selvas del Chocó y el Pacífico colombiano, reconocidas en más de un 50% como propiedad colectiva de grupos étnicos, y poseedoras de una extraordinaria biodiversidad. Así, el conflicto puede estar llevando al traste la aplicación de políticas avanzadas de reconocimiento de derechos territoriales, con enorme potencial de conservación de grandes ecosistemas (Andrade, 2003). Un aspecto paralelo es el desplazamiento que el conflicto ha producido en los actores urbanos, especialmente ONGs, que promueven procesos de conservación con comunidades rurales. El desplazamiento forzado, y el fracaso del retorno, dejaría así grandes áreas a la merced de los intereses de actores por fuera del control del Estado.

Un impacto no evaluado del conflicto, se refiere a la pérdida de oportunidades económicas en relación con el ecoturismo y el turismo de naturaleza internacional, a pesar de la rica oferta en recursos del país. El turismo es la industria de mayor crecimiento en el mundo, y el ecoturismo y otras formas de turismo de natura-

leza o de aventura, representa una parte sustancial de este mercado. En algunas regiones apartadas se constituye en la única opción económica legal y no destructiva de la naturaleza, y con capacidad de llevar beneficios a las comunidades locales. Es interesante notar que el turismo de naturaleza presenta opciones tan especializadas, como el turismo científico y el aviturismo, este último referido a la observación de especies de aves únicas y propias del territorio, lo cual daría al país una ventaja comparativa importante²⁰. Sin embargo, es de recordar que con la retención temporal en los noventa de un grupo de calificados observadores de aves extranjeros en la vertiente oriental de Chingaza, quienes se encontraban en el país buscando una nueva especie de ave recientemente descrita, Colombia salió del mapa de la oferta internacional para este tipo de actividad.

CONCIENCIA SIN CIENCIA

La intensificación del conflicto hacia el fin de los noventa, y en especial con la ruptura del proceso con las FARC durante el Gobierno de Pastrana, produjo una desaceleración de la investigación científica de campo, que no puede ya calificarse de transitoria. Gran parte de la investigación en ciencias ambientales, frecuentemente ligada con la gestión de conservación, ha sido jalonada en la región desde cerca de 1970, por instituciones privadas y ONGS. La existencia de amplias áreas protegidas en la región, tales como los parques nacionales Chiribiquete y Cahuinarí, se debe al trabajo sostenido de fundaciones privadas de conserva-

²⁰ Por ejemplo, del mercado potencial estimado de 60 millones de estadounidenses y 15 millones de ingleses interesados en el turismo de naturaleza, durante el año 2001 solo los primeros de ellos gastaron en estas actividades 30.4 mil millones de dólares, de los cuales 8 mil millones directamente en observación de aves o *birdwatching* (Riveros, 2003).

ción. Un proceso similar se inició desde lo setenta en relación con la promoción de la defensa y recuperación de la autonomía indígena y la designación oficial de los territorios. Actualmente, con la agudización del conflicto, esas instituciones han salido de las regiones, o en el caso de la Amazonia se han concentrado en los alrededores de Leticia.

El mayor impacto sobre los procesos de conocimiento es la suspensión de programas que apuntaban hacia el largo plazo, la cual es esencial para la comprensión de los procesos (también de largo plazo) en los ecosistemas naturales, y es además muy escasa en el país (Instituto Humboldt, 1998). Entre los procesos de investigación ecológica que existían en el país, y que se han visto frustrados por el conflicto, tenemos la Estación Biológica Carpanta, en la vertiente oriental del Macizo de Chingaza, la cual se habían iniciado procesos de investigación y formación de estudiantes (ver Andrade, 1993), los cuales se vieron frustrados por la llegada de los combates al sitio. Uno de los esfuerzos más sobresalientes en este sentido era el de la Estación Caparú en el bajo río Apaporis, cuya actividad de más de 15 años de investigación, con datos sobre ciclos de la selva y muchas publicaciones, se vio afectada como producto de la “desconfianza que manifiesta el movimiento guerrillero de las FARC con relación a las organizaciones no gubernamentales, funcionarios u otros investigadores que trabajan en la Amazonia” (Defler, 2001). Adicionalmente, según este autor, “parte de la tragedia es que los pocos recursos que se dedican a proyectos e investigaciones amazónicas están perdiéndose en una región que carece precisamente de medios económicos y de capital social”. Algunos estudios importantes de ecología de la restauración en la Sierra Nevada de Santa Marta y el Quindío, fueron suspendidos. A finales del año 2002 también tuvo que ser

abandonada la estación biológica de Puerto Abeja, en el Parque Nacional Chiribiquete, y los proyectos de investigación y conservación con comunidades locales de tortugas charapas en el bajo Caquetá con más de 15 años de trayectoria, quedan a la deriva.

Algunos ecólogos salieron del país hacia fines de los noventa y comienzos del 2000, y como consecuencia hay estudiantes de biología y otras ciencias ambientales que ya no pueden realizar estudios en el campo. La ciencia que se propone a las nuevas generaciones está marcada por un paradigma de excelencia según el modelo de los países desarrollados (las revistas indexadas), ligado con el uso instrumentos tecnológicos (los SIG), lamentablemente acompañados con un distanciamiento de hecho (por razones de seguridad) con la realidad rural del país. La gravedad y magnitud del impacto del conflicto sobre los recursos humanos calificados del país, debe todavía ser evaluada.

LA SELVA EN EL DISCURSO DE LOS ACTORES DEL CONFLICTO

¿Cómo sería el país en sus aspectos ambientales, en una etapa de posconflicto? Una parte de la respuesta incompleta podría esbozarse en el planteamiento de los impactos ambientales acumulativos y crecientes, los cuales dibujan desde ya una sociedad que deberá enfrentarse a la realidad de un país que hereda una estructura ecológica empobrecida y una sociedad con retos de reconstrucción más complejos. Es decir, un conflicto que compromete opciones de futuro. También ese futuro podría leerse entrelíneas, en el discurso que refleja la conciencia ambiental (o la falta de ella) de los actores involucrados.

Es muy posible que antes de 1988 las FARC no hubieran hecho pronunciamientos explícitos sobre temas ambientales. En el pro-

ceso de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC, en la zona del Caguán (ver Jaramillo et al., 1989), al principio en la perspectiva de las FARC lo ambiental era visto como un discurso burgués y el Inderena, entidad que en cabeza de Margarita Marino de Botero se oponía a la sustracción de la reserva forestal, era una “mula muerta en el camino de la paz”. Mediante la participación de funcionarios y técnicos en el proceso de negociación para el levantamiento de la reserva forestal, y del diálogo directo, algunos insurgentes vieron con mejores ojos las propuestas que incluían la zonificación para uso múltiple, áreas comunitarias para uso de recursos, áreas para titulación individual, reservas, etc. A partir de ese momento, y ya de nuevo en medio del conflicto armado, se conoció la regulación del uso de recursos naturales en La Macarena (caza, explotación del cedro, por ejemplo). Durante el proceso con el gobierno de Andrés Pastrana se produjeron algunas manifestaciones sobre la posición de las FARC en temas ambientales (ver recuadro 2).

Recuadro 2

Algunas posiciones ambientales explícitas de las FARC (2001)

Refiriéndose al acuerdo de Los Pozos (9 de febrero de 2001), dicen las FARC: “El Gobierno Nacional y las FARC coincidimos en la importancia estratégica de trabajar en la protección y recuperación del medio ambiente” (FARC 2001:60). La política agraria “establecerá una frontera agrícola que racionalice la colonización y proteja las reservas del ecosistema” (FARC, 2001:32). “En cuanto a la redistribución de la tierra, las FARC proponemos colocar límites al tamaño de la propiedad según su calidad, culti-

vos, regiones, vías de comunicación y mercadeo, dentro de los marcos de la actual frontera agrícola" (FARC, 2001:58). Refiriéndose a la Ley 160 de 1994, las FARC consideraron "progresistas" las zonas de reserva campesina, resguardos indígenas y las titulaciones a las comunidades negras (FARC, 2001: 43). En relación con la biodiversidad dicen: "la mira del gran capital apunta hacia los fabulosos negocios con la biodiversidad sobre la base de la transferencia de tecnología" (FARC, 2001: 53), y más adelante afirman: "Los recursos genéticos y de biodiversidad existentes en nuestro territorio deberán ser defendidos como propiedad social de todos los colombianos" (2001:59). También el país conoció los letreros en la zona de distensión en los cuales se dice "¿Quieres vivir? Cuida el agua", "prohibido pescar con dinamita". Adicionalmente, durante el proceso con el gobierno Pastrana las FARC tocaron temas relacionados con el agro, tales como los de la necesidad de promover la autosuficiencia y seguridad alimentaria, y el desarrollo de las economías del "turismo ecológico como un renglón sostenible y viable en la región" (FARC, 2001:139); además de un desarrollo de 17.00 has. de cultivos de pancoger en áreas de pastos en Cartagena del Chairá, como parte de la sustitución de cultivos ilícitos (FARC, 2001: 126). Para las FARC hay temas ambientales "estratégicos", particularmente "declarar los páramos, cuencas hidrográficas y fuentes de agua dulce para el abastecimiento de agua potable así como su biodiversidad" y "adelantar un inventario de todos nuestros recursos naturales para elaborar un plan de desarrollo de los mismos" (FARC, 2001: 97).

Algunas de las posiciones ambientales de las FARC no tardaron en verse en la prensa oficial como contradictorias, cuando estos medios denunciaron la construcción de carreteras en el Área de Manejo Especial de la Macarena, las cuales acarrearán “destrucción de parques naturales” (*El Tiempo*, agosto de 2000). Un año después de terminada la zona de distensión, según la misma prensa, el alcance de esta intervención puede llegar a ser de 200 kilómetros de carreteras durante este periodo, incluyendo la habilitación carrozable con puentes de la famosa “trocha ganadera” que atraviesa el parque natural (140 km.) y que comunica el poblado de La Macarena con Vista Hermosa, así como ramales hacia el sur que llegan hasta Cachicamo (73 km.) en el Guaviare, e incluso hasta El Retorno. Igualmente en la zona de San Vicente del Caguán se estima que las FARC construyeron o habilitaron hasta 175 km. (*El Tiempo*, 5 de marzo de 2003). Al respecto el vocero de las FARC Raúl Reyes dijo que ellos le daban prioridad a las necesidades de la gente; visión que no contrasta con la apreciación del presidente Uribe quien, según el diario *El Tiempo* (16 de abril de 2003) “no le molestaban las carreteras que las FARC habían construido en esta zona”. La apertura del eje vial Vista Hermosa – San Vicente del Caguán, mas allá del impacto local común de una carretera en estas circunstancias, representa un impacto de alcance mayor, toda vez que significaría la ruptura definitiva de la conectividad de los ecosistemas forestales andinos y amazónicos en el país.

De otra parte, el ELN ha esgrimido un discurso de defensa de los recursos naturales, como el petróleo, pero sus acciones de sabotaje –con efecto ambiental evidente sobre los ríos– han puesto al descubierto el papel que de hecho en medio del conflicto se le da a ciertos componentes del ambiente. Al contrario de las FARC que mantienen posiciones políticas que se pretenden ligadas con

intereses del sector campesino de frontera, la contrainsurgencia ilegal favorece las opciones de desarrollo ligadas con el latifundio ganadero, y es proclive al control territorial de enclaves de desarrollo orientados a la generación de energía y a la exportación.

Acaso más sorprendente es la escasez de reflexiones ambientales serias en el discurso de quienes representan "el establecimiento". En lo político, una respuesta parcial al problema social y territorial de la frontera agrícola se materializó en la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), la cual representó una esperanza para la estabilización del campesinado y la defensa de un espacio vital ante las fuerzas económicas y políticas que atentan contra la estabilidad de la economía campesina en las áreas de frontera agrícola. Su aplicación ha estado sin embargo marcada por dificultades de índole administrativa, presupuestal y hasta política (ver Fajardo, 2002). Sin embargo, no se ha dado ninguna respuesta a estos sectores de la población en temas como la fragilidad en lo ambiental de estos sistemas de producción, cuya dimensión no se agota en el tema del potencial de uso de las tierras²¹.

La evidencia ha demostrado que, al menos en el ámbito de la guerra, prima la lógica misma del conflicto armado, en detrimento de los aspectos políticos, dentro de los cuales cabría lo ambien-

21 Se ha argumentado que la ocupación en la vega del río Guaviare de campesinos colonos en una ZRC representa una alternativa a las puntas de colonización que se adentran en la Amazonia (ver Fajardo, 2003). Si bien la ocupación de este territorio resolvería en parte algunas de las limitaciones edáficas que se manifiestan con mayor severidad en los interfluvios amazónicos, en sí misma no está exenta de otros riesgos ambientales, representados en pérdida de otras áreas naturales y funciones ambientales valiosas. Por el contrario, la aplicación del modelo de ZRC en el área de Balsillas, incluyendo elementos de redistribución de la tierra y ordenamiento del uso del territorio (Fajardo, 2002), aparece como un esquema favorable a la conservación del parque nacional Los Picachos, modelo a repetirse en otras zonas de influencia de áreas protegidas.

tal. El afianzamiento de las distintas fuerzas en las zonas particulares analizadas, responde sobre todo a la posibilidad de cambiar el balance de fuerzas, y el impacto ambiental no es justamente aquello que los hará desistir. El conflicto ha desdibujado las opciones políticas que están en juego. Oficialmente el ambiente se ha convertido parte del “discurso de la guerra” (Moya, 2000:55), es decir de aquel que tiene la intención de contribuir a modificar las relaciones de fuerza. En el futuro los planteamientos no podrían limitarse a “sacar el ambiente del conflicto”, sino a integrar la dimensión ambiental a la paz, asunto que por demás es más complejo. Para ello no basta extender al trópico húmedo la retórica del desarrollo sostenible, ni siquiera el discurso por la soberanía nacional frente a recursos naturales. Haría falta toda una propuesta de desarrollo regional, que atienda a las peculiaridades ecológicas de estos espacios.

CONCIENCIA Y GOBERNABILIDAD GLOBAL: EL ESLABÓN FALTANTE

El conflicto y las drogas tiene un espacio en el discurso ambiental muy inferior a su importancia real, situación que tiene que ver con la conciencia y la gobernabilidad. La posición internacional del gobierno colombiano en la lucha contra las drogas ilícitas se maneja en instancias multilaterales, tales como las sesiones de la Comisión de Estupefacientes, grupos de trabajo de la misma, instancias de cooperación regional, como la Comunidad Andina de Naciones, la OEA, etc. (DNE, 2001). Lo ambiental hasta el año 2000 no ha sido sin embargo un tema central, y ha sido tocado principalmente en relación con el “desarrollo alternativo”.

De otra parte, en los escenarios internacionales en que se maneja lo ambiental (Cambio Climático, Desarrollo Sostenible,

Diversidad Biológica, etc.), durante años sobresalió la forma marginal como se tratan los temas de cultivos ilícitos y conflicto armado, en relación con el ambiente. En el *Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad* de 1997 (Ramírez, C., 1998), se incluyen aspectos de los cultivos ilícitos y el conflicto armado como causa indirecta de pérdida de biodiversidad. El texto, sin embargo, es muy sucinto, de 11 páginas, e independiente del contenido técnico del resto del informe de 200 páginas. Igualmente, en la primera comunicación nacional sobre cambio climático (IDEAM, 2001) el análisis sobre cambio de uso de la tierra y estructura del campo colombiano, toca solamente los sectores formales de la economía. Hay un conflicto mental en el reconocimiento del país real y formal, frente al país real. Así, durante mucho tiempo, en las instituciones públicas el sentimiento común es que estos temas que tanto influyen en la imagen exterior del país, se deben tratar con extrema delicadeza, y por las instancias responsables; situación que tiende a excluir estos problemas del discurso oficial que se proyecta al ámbito internacional. Sólo hasta el 2002, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) en Johannesburgo, el Gobierno de Colombia presentó en un foro ambiental su posición sobre la erradicación, la cual generó controversia por parte de organizaciones ambientalistas, y posiciones diferentes de los gobiernos del Perú y Ecuador. Claramente el discurso ambiental oficial del gobierno colombiano aparece como debilitado, o al menos supeditado a la aplicación de sus políticas de seguridad. En este sentido, la percepción del tema en el ámbito global no es la más completa o equilibrada. Predomina adentro y afuera lo que Fajardo (2000:63) llama la valoración de la "perspectiva exterior", la cual se caracteriza por una escasa conciencia de la relación entre conflicto, drogas y ambiente. La tesis de la corresponsabilidad internacional en el tema de cultivos ilícitos,

no ha sido desarrollada ni explotada suficientemente en relación con los aspectos ambientales.

Los actores involucrados insisten que el conflicto colombiano es "interno", mientras aumenta la evidencia sobre las relaciones supranacionales de causa y efecto, en un sistema socio-ambiental cada vez más globalizado. Esto distorsiona la realidad no sólo desde un punto de vista académico, sino que conlleva pérdidas de oportunidades para el país. Actualmente en el ámbito global los ecosistemas naturales se consideran "activos ecosistémicos" (Daily y Ellison, 2002), los cuales se están convirtiendo en bienes escasos; entre ellos sobresale la selva tropical americana. Se reconoce que la pérdida o disminución de servicios ecológicos de los ecosistemas aumenta los costos ambientales en la sociedad en general; sin embargo, para el gran público afuera del país hay todavía poca conciencia que la cocaína y la amapola se cultivan en las mismas selvas carismáticas que tanto valoran²². Hay una separación sistemática de espacios geográficos y conceptuales, en un discurso global que aparece como contradictorio (Carrizosa, 2000:16).

Adicionalmente, los cambios indeseables en los ecosistemas colombianos rebasan el ámbito de la gobernabilidad ambiental. Los mecanismos de gobierno global para lo ambiental, tienen escasa injerencia en los temas del conflicto y las drogas, los cuales se tratan por fuera del sistema de las Naciones Unidas. Como resultado aumenta el desbalance entre las externalidades positivas y las negativas, es decir aquellas actividades que benefician a gente que no paga por ellas y las que perjudican a gente que no recibe

22 Situación que contrasta con la famosa "*hamburger connection*", con la cual se pretendió alertar sobre la deforestación en Centroamérica a los consumidores de Norteamérica durante los años setenta y ochenta.

compensación²³ (Daily y Ellison, 2002). Así, en el complejo sistema socio-ambiental, no ya colombiano sino global (en el cual pobreza, drogas y conflicto están ligadas), la inequidad en las decisiones y en sus consecuencias se constituye en una situación que, además de disminuir la legitimidad del Estado colombiano percibida por los actores directamente involucrados, alimenta el ambiente de confrontación en el sentido Norte-Sur.

La limitada percepción en el ámbito mundial de la dimensión del conflicto, incluida la crisis humanitaria y ecológica, y los también limitados instrumentos jurídicos globales que en la práctica se pueden usar para enfrentarlos, dejan asuntos nacionales estratégicos en manos de políticas bilaterales (o unilaterales). Como es muy poco probable que en el corto plazo la comunidad internacional vaya a aumentar su conciencia sobre la magnitud, complejidad y perversidad del impacto ambiental del "sistema integral", o que vayan a cambiar las relaciones de poder que determinan el actual sistema *de facto* de gobernabilidad, Carrizosa (2000) está en lo correcto al proponer el cultivo ilícito de sustancias preferentemente consumidas en los países desarrollados como uno de los ejes faltantes en el discurso global fuertemente ambientalizado. Otra manifestación de la "soledad de América Latina".

AGRADECIMIENTOS

Hernando Bernal, Dirección Nacional de Estupeficientes, Ministerio de Justicia; Martha Cárdenas, FESCOL; Emilio Constantino, Red de Reservas Privadas de la Sociedad Civil; Liliana Dávalos, Museo Americano de Historia Natural Nueva York; Hernán Darío

23 Baste mencionar que según el programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas PNUFID los consumidores de estas drogas son el 3% de la población mundial.

Correa, UAESPNN, Ministerio del Medio Ambiente; Roberto Franco, UAESPNN, Ministerio del Medio Ambiente; Henry Garay, Presidencia de la República; Abel Garfias, Pronaturaleza, Perú; Gabriel Merchán, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Justicia; Steve Price, Universidad de Yale; Constanza Ramírez, Foro Nacional Ambiental; Manuel Rodríguez Becerra, Foro Nacional Ambiental; Juan Pablo Ruiz, Banco Mundial, y Fernando Salazar, IDEAM, Ministerio del Medio Ambiente y Fundación Pro Sierra Nevada de Santa Marta.

BIBLIOGRAFIA

- ACHARD, F., H.D. Eva, H.J. Stibig, Ph. Mayaud, J. Gallego, T. Richards & J.P. Malingrau (2002). "Determination of Deforestation Rates of the World's Humid Tropical Forests", *Science* 297: 999-1002.
- ALONSO, J.C. & M-M. Crossa (2001). "Concentración de mercurio total en el músculo del Dorado (*Brachyplatysoma flavicans*) distribuido en el sistema estuario Amazonas-Solimoes: efectos para la salud humana", en *Resúmenes. V Congreso Internacional Manejo de Fauna Silvestre en la Amazonia y Latinoamérica*. Cartagena. Septiembre 2001. p.155.
- ÁLVAREZ, M.D. (2002). "Illicit Crops and bird conservation priorities in Colombia", en *Conservation Biology* 16: 1086-1096.
- ANDRADE, G.I. (1994). *Carpanta. Selva Nublada y Páramo*. Fundación Natura, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y The Nature Conservancy. Bogotá.
- _____ (2003). "National Parks versus Protected Landscapes? Legitimacy, Values, and the Management of the Colombian Tropical Wildlands", en A. PUTNEY & D. HARMON (eds.). *The*

- Full Value of Parks. From Economics to the Intangible*. Chap. 13. Rowman & Littlefield Publishers Inc. USA.
- ANDRADE, G.I. & H. Rubio-Torgler (1994). "Sustainable use of the tropical rain forest. Evidence from the avifauna in a shifting cultivation habitat mosaic in the Colombian Amazon", en *Conservation Biology* 8 (2): 545-554.
- BARBOSA, R. (1998). "Frontera agrícola orinoquense: de la precariedad estatal a la crisis de derechos humanos", en *Conflictos Regionales: Amazonia y Orinoquia*. FESCOL e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- CARRIZOSA, J. (2000). "Cultivos ilícitos, injusticia social y guerra: Un sistema integral", en *Memorias del taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GTZ. Paipa. pp. 15-17.
- CASTAÑO, J. (1993). "El manejo de la biodiversidad por parte de las comunidades campesinas de la región central del Valle del Cauca", en *Nuestra Diversidad Biológica*. CEREC-Fundación Alejandro Ángel Escobar. Bogotá.
- CASTILLO, O.L., J.G. Ferro & C. Ortiz (2002). "Fumigación y cultivos ilícitos. Los efectos contradictorios de la política de erradicación y sustitución", en *Revista Javeriana* 693 (139): 60-71.
- CAVELIER, J. & A. Etter (1995). "Deforestation of Montane Forests in Colombia as a Result of Illegal Plantations of Opium (*Papaver somniferum*)", en S.P. Churchill, H. Balslev, E. Forero & J. Luteyn (eds.). *Biodiversity and Conservation of Neotropical Montane Forests*. The New York Botanical Garden. New York.
- CONNEL, J.H. & R.O. Slatyer (1977). "Mechanisms of succession in natural communities and the role in community stability and organization", en *American Naturalist* 111.

- DAILY, G. & K. Ellison (2002). *The New Economy of Nature. The Quest to Make Conservation Profitable*. Island Press. Washington, D.C., USA.
- DÁVALOS, M.L. (2001). *Conservation in the time of violence: conservation implications of the Colombian War*. ISTF Conference. Yale University. New Haven.
- _____ (2001). "The San Lucas Mountain Range in Colombia: how much conservation is owed to the violence?". *Biodiversity and Conservation* 10: 69-78.
- DEFLER, T. (2001). "Conservación y la Amazonia Colombiana", en C.E. FRANKY CALVO y C.G. Zárate (eds.) *Imani Mundo: estudios en la Amazonia Colombiana..* Universidad Nacional de Colombia. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Imani. Leticia.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (2002). *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y Resultados 2001*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá.
- DIRZO, R. & A. Miranda (1990). "Contemporary Neotropical defaunation and forest structure, function, and diversity –a sequel to John Terborgh", en *Conservation Biology* 4: 444-447.
- DODSON, C.H. & A.H. Gentry (1991). "Biological extinctions in Western Ecuador", en *Annals Missouri Botanical Garden* 78: 272-295.
- DROUIN, J.M. (1991). *L'Écologie et son histoire*. Champs, Flammarion. Paris.
- ECHANDÍA, C.E. (1999). *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Biblioteca para la

Paz. Serie Aportes para la Paz Tomo I. Presidencia de la República de Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Observatorio de Violencia. Bogotá.

El Tiempo. "Destrucción en parques naturales". Nación. Viernes 4 de agosto de 2000.

_____. "La Macarena en Peligro". Primer Plano. Lunes 7 de agosto de 2000.

_____. "Salvar la Macarena". Editorial. Miércoles 9 de agosto de 2000.

_____. "Sacar la naturaleza del conflicto". Medio Ambiente. Lunes 21 de agosto de 2000.

_____. "No habrá ni un milímetro de despeje", dice el presidente Álvaro Uribe. Miércoles 16 de abril de 2003.

_____. "Colombia alcanzó tasa récord de desplazamiento". Primer Plano. Martes 29 de abril de 2003.

ERTER, A. (1992). "Aproximación ecológica general y estado de intervención de la Amazonia Colombiana", en ANDRADE, G.I., A. Hurtado y R. Torres (eds). *Amazonia Colombiana. Diversidad y Conflicto*. Conciencias, Bogotá.

FARC y Carlos Lozano Guillén (2001). *El país que proponemos construir*. Comisión temática de las FARC-EP. Editorial Oveja Negra. Bogotá.

FAJARDO, D. (2000). "La ronda de la cocaína", en *Memorias del taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GTZ. Paipa. pp. 37-45.

_____. (2002). "La Guerra contra las Drogas". *Ecofondo Boletín* 23: 47-55.

- FAJARDO, D. (2002). *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra*. Instituto de Estudios Ambientales IDEA, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- FRANCO, F. (2001). "Enfoque de las gobernabilidades", en C.E. FRANKY & C.G. ZÁRATE (eds.). *Imani Mundo: Estudios en la Amazonia colombiana*. Parte I. Nación, región y sustentabilidad. Universidad Nacional de Colombia. Instituto Amazónico de Investigaciones. IMANI.
- GOBIERNO DE COLOMBIA. (2000). *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Bogotá.
- _____. (1992). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. 1992. *El Plan de Acción Forestal de Colombia*. Bogotá.
- GUNDERSON, L.H., C.S. Holling, L. Pritchard and G. Peterson. (2002). "Resiliencie of large-scale resource systems", en GUNDERSON, L.H. & L. Pritchard Jr. 2002. *Resilience and the behavior of large-scale systems*. Island Press, Washington. USA.
- HOLLING, C.S. (1973). "Resilience and stability of ecological systems", en *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1-23.
- IDEAM (2001). *Colombia. Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Ministerio del Medio Ambiente, Ideam y PNUMD. Bogotá.
- INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT (1998). *Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad 1977*. Instituto Humboldt, PNUMA. Ministerio del Ambiente. Bogotá.
- _____. (2000). *Colombia megadiversa: cinco años explorando la riqueza de un país biodiverso*. Bogotá.
- JARAMILLO, J., L. Mora & F. Cubides (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Alianza editorial colombiana. Bogotá.

- KATTÁN, G., H. Álvarez y M. Giraldo (1994). "Forest Fragmentation and Bird Extinctions: San Antonio Eighty Years Later", en *Conservation Biology* 8 (1): 138-146.
- LEGRAND, C. (1988). *Frontier Expansion and Peasant Frontier in Colombia 1830-1836*. University of New México Press. Albuquerque.
- MÁRQUEZ, G. (2001). "De la abundancia a la escasez: La transformación de ecosistemas en Colombia", en G. PALACIO (ed.). *Naturaleza en disputa. Ensayos de Historia Ambiental de Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- MARTÍNEZ, P. (2002). "Problemática de los cultivos ilícitos en los ecosistemas de Alta Montaña", en C. CASTAÑO (ed.) *Transformación y Cambio en el Uso del Suelo en los Páramos de Colombia en las últimas Décadas. Páramos y Ecosistemas Alto Andinos de Colombia*. Ministerio del Medio Ambiente, IDEAM y PNUD. Bogotá.
- MARTINELLI, L.A., J. Ferreira, B.R. Fosberg & R.L. Victoria. "Mercury contamination in the Amazon", en *Ambio* 17: 252-254.
- MAYR, J. (2000). "Peldaños hacia la paz", en *Memorias del taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GTZ. Paipa. pp. 9-11.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (1998). *Plan Estratégico para la Restauración y Establecimiento de los Bosques en Colombia (Plan Verde)*. Bogotá.
- MOLANO, A. (1988). *Siguiendo el corte*. El Áncora Bogotá.
- MURGUETIO, E. y Z. Calle (2001). "Diversidad biológica en sistemas de ganadería bovina en Colombia", en *Agroforestería para la Producción Animal en Latino América* 27. CIPAV-FAO.

- MYERS, N., R.A. Mittermeier, C.G. Mittermeier, G.A.B. da Fonseca & J. Kent. "Biodiversity hotspots for conservation priorities", en *Nature* 403: 853-858.
- NAIMAN, R.J., M.M. Magnuson, D.M. Mc Knight & J.A. Stanford (1996). *The Freshwater Imperative*. Island Press. Washington, D.C., USA.
- NIVIA, E. (2000). "Efectos sobre la salud y el ambiente de herbicidas que contienen glifosato", en *Memorias del taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GRZ. Paipa. pp. 226-235.
- OROZCO, J.M. (1999). *Las Políticas Forestales en Colombia. Análisis de Proceso de Formulación, Contenidos y Resultados Globales*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- ORTIZ, B. (2002). "Preliminary assessment of the environmental and socio-economic impacts of wild meat harvesting in South America", en MAINKA, S.A. & M. Trivedi (eds.). *Links Between Biodiversity Conservation, Livelihoods and Food Security: The sustainable use of wild species for meat*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- PERFECTO, I.R.A. Rice, R. Greenberg & M. Van der Voort (1996). "Shade Coffee: A Disappearing Refuge for Biodiversity", en *BioScience* 46 (8): 598-606.
- PUTZ, F.E., E.G. Leigh, & S.W. Wright (1990). "Solitary confinement in Panama", en *Garden* 18-23.
- RAMÍREZ, C. (1998). "Cultivos ilícitos", en *Informe Nacional sobre el Estado de la Biodiversidad INSEB*. Tomo II. *Causas de pérdida de biodiversidad*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Ministerio del Medio Ambiente y PNUMA. Bogotá.

- RAMÍREZ, R. (1998). "Conflictos sociales en el Putumayo", en *Conflictos Regionales: Amazonia y Orinoquia*. FESCOL e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- RANGEL, A. (2001). "Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia y sus efectos sobre el medio ambiente". Manuscrito Foro Nacional Ambiental (incluido en este volumen).
- REDFORD, K.H. (1992). "The Empty Forest", en *BioScience* 42 (6): 412-422.
- REMENTERÍA, I. (2000). "Hacia un discurso alternativo sobre los cultivos ilícitos", en *Memorias del Taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GTZ. Paipa. pp. 18-27.
- RIVEROS, J. (2003). *Ave manía. El fenómeno del birdwatching. Ecoturismo. Somos (El Comercio)*. Lima. 27 de abril 2003.
- SALDARRIAGA, J.G., D.C. West, M.L. Tharp & C. Uhl (1988). "Long-term Chronosequence of Forest Succession in the Upper Rio Negro of Colombia and Venezuela", en *Journal of Ecology* 76: 938-958.
- SCHWARTZMAN, S.A., A. MOREIRA & D. NEPSTADT (2000). "Rethinking tropical forest conservation: peril in parks", en *Conservation Biology* 14: 1351-1357.
- SERGE, M. (1999). "La concepción naturalista de la naturaleza. Un desafío al ambientalismo", en *Revista de Antropología y Arqueología* 11: 1-2.
- SICARD, T.L. (2000). "La imposibilidad ética de estudiar los efectos del hongo *Fusarium* en la Amazonia Colombiana", en *Memorias del taller Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo*. Ministerio del Medio Ambiente y GTZ. Paipa. pp. 214-216.

- TERBORGH, J.J.A. Estes, P. Paquet, K. Ralls, D. Boyd-Heger, b.j. Miller & r.f. Noss (1999). "The Role of Top Carnivores in Regulating Terrestrial Ecosystems", en M.E. Soulé & J. Terborgh. *Continental Conservation. Scientific Foundations of Regional Reserve Networks*. Island Press. USA. Chap. 3.
- UNODC – SIMCI - DNE (2003). "Censo nacional de cultivos ilícitos de coca 2002". Manuscrito. Bogotá.
- VAN DER HAMMEN, T. (1998). *Plan Regional de Gestión Ambiental de la Cuenca Alta del río Bogotá*. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR. Bogotá (disponible en CD con 7 mapas).
- VAN DER HAMMEN, M.C. & C. Rodríguez (1999). "Restauración ecológica permanente. Lecciones del Manejo del bosque amazónico por comunidades indígenas del Medio y Bajo Caquetá. en", en E. PONCE DE LEÓN (ed.). *Memorias del seminario de restauración ecológica y reforestación*. Fundación Alejandro Ángel Escobar, FESCOL, Foro Nacional Ambiental y GTZ. Bogotá.
- VARGAS, O. (2002). "Impacto del fuego y ganadería sobre la vegetación del páramo", en *Congreso Mundial de Páramos. Estrategia para la Conservación y Sostenibilidad de sus bienes y servicios ambientales*. Paipa, Boyacá. Mayo 2002. Minsiterio del Ambiente, CAR e Ideam.
- VERISSIMO, A., M.A. Cochrane, C. Souza & R. Salomao (2002). "Priority Areas for Establishing National Forests in the Brazilian Amazon", en *Conservation Ecology Issue 2: 6 (1): 4* [online].
- VIECO, J.J. (2001). "Desarrollo sostenible, organización social y ambiente en la Amazonia", en C.E. FRANKY & C.G. ZÁRATE (eds.). *Imani Mundo: Estudios en la Amazonia colombiana*.

Universidad Nacional de Colombia. Instituto Amazónico de Investigaciones. Imani.

VIÑA, A. & J. Cavelier (1999). "Deforestation Rates (1938-1988) of Tropical Lowland Forests on the Andean Foothills of Colombia", en *Biotrópica* 31 (1): 31-36.

WALSCHBURGER, T. & P. Von Hildebrand (1990). "The first 26 years of forest regeneration in natural and man-made gaps in the Colombian Amazon", en A. GÓMEZ-POMPA, T.C. Whitmore & M. Hadley (eds.). *Rain forest Regeneration and Management*. Man and the Biosphere Series Vol 6. United Nations University.

WILKIE, D.S. & R.A. Godoy (2001). "Income and Price Elasticities of Bushmeat Demand in Lowland Amerindian Societies", en *Conservation Biology* 15 (3): 761-769.

YEPES, F. (2001). "Ganadería y transformación de ecosistemas: un análisis ambiental de la política de apropiación territorial", en PALACIO, G. (ed.). *Naturaleza en disputa. Ensayos de Historia Ambiental de Colombia 1850-1995*. Universidad Nacional de Colombia.

PORTALES DE INTERNET CONSULTADOS

Dirección Nacional de Estupefacientes (Ministerio de Justicia y del Derecho): www.cultivosilicitoscolombia.gov.co

Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. www.humboldt.org.co

Instituto Nacional de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM. www.ideam.gov.co

Plan Colombia. www.plancolombia.com

Reforestación comunitaria y conflicto

Manuel Rodríguez Becerra

INTRODUCCIÓN

Mediante el Plan Verde de Colombia se establecieron cerca de 87.000 has. de bosques protectores en el periodo 1999-2002. Éste es el mayor programa de reforestación realizado en el país; su diseño y realización se basaron en una tradición de cerca de 30 años en materia de programas de reforestación comunitaria para la protección de microcuencas. El Plan se desarrolló predominantemente en territorios en donde se desenvuelve el conflicto armado en Colombia. Los casos en los cuales no se pudo llevar a cabo como consecuencia del mismo son excepcionales.

Este documento tiene como propósito central examinar las formas como el Plan logró ponerse en marcha en áreas caracterizadas por la presencia y la acción de la guerrilla y los paramilitares, que en muchos casos implica también la presencia y acción del Ejército colombiano. Se trata de examinar la puesta en marcha en medio de la guerra, de una de las principales políticas de bosques del país, un examen que se espera que sirva para extraer lecciones sobre las formas como se puede insertar la gestión ambiental en el tejido social, con miras a construir la paz.

Con el fin de alcanzar este objetivo, la primera parte del documento se refiere a los antecedentes del Plan Verde y el papel que ocupa en la política nacional de bosques, y se concentra en sus principales propósitos, características e hitos de su ejecución.

Esta primera parte se elaboró principalmente a partir de documentación suministrada por el Ministerio del Medio Ambiente¹ y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), así como de otras fuentes escritas.

La segunda parte del documento explora las condiciones que facilitaron u obstaculizaron la realización del Plan Verde. Se identifican los principales actores que incidieron en su ejecución (el Ministerio del Medio Ambiente, las CAR, la guerrilla y los grupos paramilitares) y se analiza el papel desempeñado por ellos.

La información base de la segunda parte proviene de: (i) un conjunto de entrevistas individuales con 20 funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y de las CAR; (ii) la participación en un taller de evaluación de la marcha del Programa del Catatumbo con participación de 22 técnicos y funcionarios.

Ni las comunidades ni los grupos armados, fueron objeto del proceso de entrevistas proyectado para realizar la investigación, ante las dificultades existentes de orden público para adelantar este tipo de trabajo de campo durante el periodo de realización del mismo (marzo a julio, 2002), que coincidió con un recrudecimiento y escalamiento de las acciones armadas como consecuen-

1 A principios del 2003 el Ministerio del Medio Ambiente se transformó en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. A aquél se le transfirieron las funciones atinentes a vivienda, provisión de agua potable, y saneamiento básico, antes bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo, que se clausuró. A lo largo del texto se utilizará la denominación Ministerio del Medio Ambiente puesto que fue a partir del arreglo institucional correspondiente a esta denominación que se concibió y ejecutó el Plan Verde.

cia del rompimiento de las negociaciones de paz, un proceso que se inició una vez inaugurada la administración del presidente Andrés Pastrana y que terminó sin éxito en febrero de 2002. Sin duda la ausencia de este tipo de información constituye una limitación del presente estudio y, por ello mismo, debe entenderse como un esfuerzo investigativo de carácter exploratorio. Se anota, sin embargo, que se tuvo la oportunidad de entrevistar a los líderes de dos comunidades, una ubicada en el departamento de Antioquia y otra en el departamento de Santander. Estas entrevistas ofrecieron algunas luces sobre la posición, estrategias y actitudes de las comunidades frente al Plan Verde y su realización en medio del conflicto.

ANTECEDENTES

El Plan Verde fue básicamente la continuación del Sub-Programa de Microcuencas del Programa de Recursos Naturales realizado entre 1994 y 1998, a través de cual se establecieron 41.000 has. de bosque. Este Programa fue financiado principalmente con créditos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Plan Verde, a similitud de aquél, se centró predominantemente en comunidades de campesinos pobres, e hizo uso de incentivos económicos para motivar la reforestación protectora-productora de las microcuencas. Además, parte de su financiación procedió de recursos correspondientes al crédito del BM, y de fuentes de recursos generados por instrumentos económicos existentes en Colombia para la financiación de la inversión ambiental en los ámbitos regional y local.

LOS BOSQUES DE COLOMBIA

De acuerdo con estimaciones recientes, los ecosistemas boscosos comprenden una área estimada de 63'886.012 has., que equivale a 56,05% de la superficie del país² (Ideam, 2001). El país ocupa el séptimo lugar en el mundo con mayor área de cobertura de bosques tropicales (FAO, 1999)³, que representa el 6,42% de la oferta total para América del Sur Tropical y el 1,5% de los bosques del mundo. En sus bosques se ubica una gran proporción la biodiversidad del país, la cual representa entre el 10% y el 15% de la existente a nivel global, con tan sólo 0,77% de la proporción terrestre mundial. Los puntos focales de biodiversidad en Colombia son la región del oriente amazónico (cuena del alto Caquetá), los bosques húmedos tropicales del Chocó, en la región Pacífica y región tropical de los Andes, incluyendo la Sierra Nevada de Santa Marta. En estos bosques se encuentra alrededor de 45.000 especies de plantas vasculares, un número sólo superado por Brasil a nivel global; además, Colombia es el séptimo país que contiene la mayor parte de la "frontera forestal" del globo (Ideam, 2001; WRI, 1997).

Sin embargo, la riqueza boscosa del país se encuentra desigualmente repartida en su territorio. Los altos niveles de intervención humana en las regiones de los Andes y el Caribe han

2 Se entiende por ecosistemas boscosos aquellos espacios naturales que presentan elementos arbóreos entre 30% y 100% del total del área de cobertura vegetal.

3 Según la Evaluación de los Bosques del Mundo 1995 –publicado por la FAO (1999), los países con mayor cobertura de bosques naturales tropicales son: 1. Brasil (546'239.000 has.); 2. R.I. del Congo (109'203.000 has.); 3. Indonesia (103'666.000 has.); 4. China (99'523.000 has.); 5. Perú (67'378.000 has.); 6. México (55'278.000 has.); 7. Colombia (52'862.000 has.). Nótese la diferencia entre los datos de la FAO y los más recientes del Ideam, registrados al principio de la sección.

tenido como consecuencia que allí sólo se preserven el 30% y el 10% respectivamente de los bosques originales. En contraste, los bosques de las regiones amazónicas y de la cuenca del Pacífico se preservan en un 65% y 75%, aproximadamente. Los bosques de la región Caribe se encuentran en peligro de desaparecer toda vez que su cobertura sólo alcanza a 7.699 has. equivalentes a 0,007% del territorio nacional. De los bosques andinos, cuya cobertura alcanza a 12'086.305 has., el 25% se encuentran fragmentados; esta última categoría hace referencia a una cobertura de transición, en la que los bosques se encuentran intervenidos por sistemas agropecuarios hasta en un 50%. La situación de los bosques andinos tropicales tiene significativas implicaciones, puesto que investigaciones recientes han demostrado que éstos corresponden al tipo de ecosistemas boscosos más ricos en biodiversidad del país; los altos grados de intervención y fragmentación y degradación de los bosques andinos, es una clara señal sobre la gran amenaza que se cierne sobre estos ecosistemas y sus especies (rvh, 1998).

Con relación a la deforestación, nuevos análisis han dado como resultado que las coberturas boscosas perdieron un promedio de 91.930 has. anuales en el periodo 1990-1994. Esta es una cifra considerablemente menor a la que se reportaba recientemente en los informes gubernamentales que colocaban la deforestación en una tasa de 260.000 has. anuales (Ideam, 2001).

LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y LOS BOSQUES DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

En la práctica, las políticas fundamentales de protección de bosques del país se encuentra reflejada en la extensa área del territorio nacional (39%) dedicada a los parques nacionales, los resguardos indígenas y las propiedades colectivas de las comunidades

negras. El Sistema de Parques Nacionales Naturales está conformado por 49 unidades de conservación que abarcan una superficie aproximada de 9,1 millones de has.⁴ Los resguardos indígenas abarcan una extensión de 28 millones de has.⁵ y las propiedades colectivas de las comunidades negras 3,2 millones; la mayor parte de estos territorios están cubiertos por bosques en cuya conservación y uso sostenible las comunidades propietarias tienen una responsabilidad crítica de acuerdo a la ley y a la costumbre. Además, los resguardos indígenas de la Amazonia (equivalentes al 65% del área de la región), y las propiedades colectivas de las comunidades negras así como los resguardos indígenas ubicados en la cuenca del Pacífico, concentran la mayor parte de las fronteras forestales del país. Este hecho coloca a Colombia en una situación muy peculiar con relación a los otros países de la cuenca amazónica y a la mayor parte de los países tropicales del mundo, puesto que la mayoría de sus bosques naturales no pertenecen a la Nación sino a las minorías étnicas.

Adicionalmente, se han definido zonas bajo la categoría de Reservas Forestales Protectoras, que cubren alrededor de 275.000 has.⁶, se han registrado 453 has. de reservas forestales protectoras declaradas por autoridades ambientales regionales y 81 áreas de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, que cubren aproximadamente 17.000 has.

4 Correspondientes a cuatro categorías de las cinco existentes en la legislación, a saber: Parques Nacionales, Reservas Naturales, Área Única Natural y Santuarios de Flora y Fauna.

5 Algunos de los resguardos indígenas se superponen con áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales

6 El 72% de ellas se localizan en la Zona Andina, el 10% en la Región de la Orinoquia, el 8% en la región Pacífica, el 6% en el Caribe y el 2% en la Amazonia.

Las políticas de conservación y uso sostenible de los bosques con referencia a los parques nacionales, los resguardos indígenas y las propiedades colectivas de las comunidades negras, son materia de otros documentos que se han elaborado como parte del proyecto Cifor-Foro Nacional Ambiental.

BOSQUES PLANTADOS COMERCIALES

Los bosques plantados con propósito comercial alcanzan según cifras oficiales a 300.000 has. (Sánchez, J., 1998). Sin embargo, a juicio de diferentes expertos estas plantaciones ascenderían tan sólo a un estimado de 150.000-200.000 has.⁷ La explotación de madera se lleva a cabo en una gran medida en los bosques naturales y se calcula que esta ascendió a 90.000 has. en los años 1995-1996 (Sánchez, J., 1998).

Los modestos logros en materia de bosques comerciales se deben al hecho de que el sector maderero ha encontrado más rentable explotar los bosques naturales, en forma legal o ilegal, que desarrollar plantaciones. Además, las autoridades públicas responsables por la administración de los bosques naturales han tenido muy poca capacidad para controlar las explotaciones forestales ilegales, así como para hacer una adecuada monitoría de los aprovechamientos debidamente autorizados. Con el objeto de corregir esta débil tradición forestal de carácter comercial, desde 1994 el gobierno nacional ha desarrollado una política de incentivos económicos, inspirada en el modelo chileno, que se ha tradu-

7 Entrevista con Andrés Rodríguez, ingeniero forestal con 35 años de experiencia, responsable por la coordinación del programa de reforestación en los alrededores de Medellín, y Fernando Berrío, gerente de una de las reforestadoras más grandes del país.

cido en la plantación de 60.000 has.⁸ Esta modesta cifra se explica en parte por el hecho de que este programa nunca ha ocupado un lugar prioritario en las políticas gubernamentales, lo que se ha traducido en una pobre provisión de recursos para el programa, debilidad institucional en su promoción, débil asistencia técnica, etc.

PROGRAMAS DE REFORESTACIÓN COMUNITARIOS:

CONTINUIDAD DE UNA POLÍTICA

Durante los últimos 27 años (1976–2003), las autoridades ambientales y agencias gubernamentales han desarrollado diferentes programas para el establecimiento y mantenimiento de bosques con el fin de proteger microcuencas localizadas principalmente en la región andina, la cual presenta un alto grado de deforestación. Estos programas han sido predominantemente comunitarios y con frecuencia han tenido, simultáneamente con sus fines ambientales, propósitos sociales y productivos.

Las principales iniciativas de reforestación, a nivel nacional, orientadas a la protección de las microcuencas, han sido: el Proyecto Integrado de Conservación y Reforestación Comunal en Cuencas en Deterioro, (Pridecu); el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, (DRI); el Programa de Cuenca del Alto Magdalena, (Procam); la Iniciativa del Caucho del Instituto Colombiano de Reforma Agraria; el Subprograma de Microcuencas del Programa Ambiental y de Manejo de los Recursos Naturales (BID-BIRF); y el Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia o Plan Verde. El programa BID-BIRF alcanzó

8 Información suministrada por Nelson Lozano, director de la División Forestal del Ministerio de Agricultura (marzo, 2002).

una reforestación de 40.140 has. durante sus cinco años de vida (1994-1999), y el Plan Verde, en buena parte una continuación de aquél, alcanzó más de 86.882 has.⁹

Como se puede observar en la tabla 1, 15.000 has. fueron reforestadas a partir de los recursos económicos correspondientes a la Ley 56 de 1981. De acuerdo a ella las empresas de energía eléctrica tenían que dedicar el 2% del valor de sus ventas brutas de energía a la reforestación y otras actividades de protección de las cuencas hidrográficas en donde se localizaban las represas. Otro 2% debía ser asignado a programas de electrificación rural.

La Ley 56 fue modificada a través de la Ley 99 de 1993, de creación del Ministerio del Medio Ambiente. De conformidad a ella, las compañías de energía eléctrica que generen hidroelectricidad y tengan una capacidad instalada mayor a 10.000 kilovatios, deben transferir el 3% de sus ventas brutas a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que tienen jurisdicción sobre las cuencas hidrográficas que alimentan la hidroeléctrica, y el 3% a los municipios adonde se localizan las represas. Las CAR, que son las autoridades ambientales regionales, deben dedicar estos recursos a la protección de las cuencas, y los municipios deben orientarlos al mejoramiento del medio ambiente y la salud humana. En el caso de las plantas termoeléctricas, la suma transferida asciende a un total del 4%, 2,5% para las CAR y 1,5% para los municipios (Rodríguez y Uribe, 1996). Debe subrayarse que Colombia depende fundamentalmente de hidroelectricidad que representa el 80% del total de la energía eléctrica generada.

9 Información suministrada por la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, entidad que hizo una encuesta sobre la ejecución de los diferentes programas de las CAR. En el momento de suministrar esta información consolidada no se contaba con información de Corpamag y Corpocesar.

Pridecu constituye un precedente importante para los programas forestales centrados en las comunidades y para la introducción de incentivos económicos para la reforestación. Fue un programa adelantado por el desaparecido Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, Inderena, la primera autoridad ambiental del país durante 25 años, que fue reemplazado por el Ministerio del Medio Ambiente en 1993. Aunque el alcance del Programa en términos cuantitativos fue modesto, sus estrategias de trabajo habrían de constituirse en guía para otros programas incluyendo el Sub-Programa de Micro cuencas del Programa de Recursos Naturales (1994–1998) y el Plan Verde (1998–2002), en particular en lo que se refiere a la necesidad de obtener un alto compromiso de las comunidades.

Pridecu ofrecía a pequeños y medianos campesinos la oportunidad de entrar en un negocio forestal en conjunto con el Inderena. Aquéllos suministraban la tierra y el Inderena proveía la asistencia técnica y pagaba a la comunidad por cada árbol plantado y por cada árbol que sobrevivía después del primer año de su siembra. Una vez que el bosque se aprovechaba, las utilidades provenientes de la venta de la madera se distribuían por mitades entre la comunidad y el Inderena (en la actualidad aquellas entidades que recibieron los contratos de esta institución que fue liquidada en 1994). Una evaluación realizada en 1987 —cuando finalizó el programa de cooperación canadiense que lo apoyó en sus inicios—, al tiempo que señaló los éxitos y fracasos del Pridecu, recomendó que se continuara. Las actividades se adelantaron hasta 1994, fecha en la cual Inderena fue clausurado, como consecuencia de la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Un total de 126 comunidades participaron en este programa mediante el cual se sembraron aproximadamente 10 millones de árboles (Carrizosa, 1996).

Tabla 1
Reforestación Protectora y Protectora-productora:
diferentes programas gubernamentales

Programa	Periodo	Años	Área reforestada (has.)
<i>PRIDECU</i>	1976-1994	10	8.000
<i>PROCAM</i>	1979-1988	10	591
<i>DRI</i>	1976-1997	22	8.513
<i>LAW 56/81</i>	1981-1993	13	15.000
<i>PACOFOR</i>	1996-1997	12	664
<i>FEDERACAFÉ-KFW</i>	1993-1998	6	4.982
<i>Fondo Regalías</i>	1994-1997	4	1.742
<i>ECOCARBÓN</i>	1993-1997	5	2.414
<i>IRDB-IDB</i>	1995-1999	5	40.140
<i>Plan Verde</i>	1999-2002	4	100.000

Fuente: MMA (2001a).

UN PROYECTO PRIDECU ESTRELLA, EN DIFICULTADES

En 1998, un proyecto Pridecu ubicado en el departamento de Santander del Norte, así como el funcionario público que lo promovió, obtuvieron el Premio Nacional del Medio Ambiente, como reconocimiento por los logros alcanzados a nivel comunitario y ambiental. Se trata de una plantación comercial de *pinus patula* localizada en suelos que anteriormente registraban significativos procesos de erosión.

En la actualidad esta plantación se encuentra en su fase de aprovechamiento, pero ha atravesado por algunos problemas como consecuencia de la falta de preparación de la comunidad en el proceso de comercialización, y de errores cometidos durante el proceso de siembra y los primeros años de mantenimiento de los árboles plantados. En efecto, una evaluación reciente del proyecto, efectuada en el marco de un programa de cooperación técnica internacional de la GTZ, identificó que el área efectivamente reforestada era mucho menor que la registrada (800 has., vs. 2000). Es una situación que se explicaría por la alta densidad con la cual se sembraron los árboles (2.400 por hectárea., vs. 1.100 proyectados) un hecho que a su vez parece haberse originado en la deficiente asistencia técnica. Tan alta densidad llevó a que una amplia proporción de los árboles no hubiesen obtenido el grosor esperado con la especie plantada lo que significa un más bajo valor de mercado de la madera a aprovechar. Estas dificultades, se agudizaron con el fallecimiento del promotor del proyecto que fue un carismático empleado público que mantuvo sobre él un fuerte liderazgo.

Los anteriores problemas se buscan superar o aminorar mediante el mencionado programa de cooperación de la GTZ que incorpora tanto la asistencia técnica para el mercadeo como la provisión de maquinaria para que la comunidad esté en capacidad de procesar la madera para usos domésticos (por ejemplo, la construcción de vivienda).

El hecho de que en el departamento de Norte de Santander se desarrollen hoy algunos de los programas más representativos del Plan Verde de alguna manera es expresión del efecto demostrativo de este proyecto Pridgecu sobre las comunidades de la región. Sin embargo, las lecciones arrojadas por el mismo deberían ser

una de las referencias obligadas para futuros programas de reforestación de microcuencas*.

Pridecu nunca fue considerado como un instrumento prioritario para la creación de empleo, y su reducido alcance como programa ambiental residió en que desde sus inicios encontró grandes obstáculos ideológicos tanto por parte de grupos ubicados tanto en la derecha como en la izquierda: "Aquellos funcionarios que habían encontrado políticamente peligrosa su identificación 'comunal' encontraron aliados dentro de los niveles superiores de la administración que durante los siguientes quince años los consideraron como un proyecto izquierdista y procedieron en consecuencia. Paradójicamente la izquierda más ortodoxa tampoco aceptó el proyecto, calificándolo de paternalista y reformista; así que Pridecu sólo encontró amigos en aquellos funcionarios que pragmáticamente descubrieron que era una excelente manera de procurarse un nicho burocrático, o en los idealistas que le dedicaron esfuerzos especiales" (Carrizosa, 1996, p. 131).

El Plan Verde encuentra entonces unos antecedentes mediatos, por allá en los años setenta, (Pridecu, Procam, etc.), y otros inmediatos, a principios y mediados de la década de los noventa (Subprograma de Microcuencas, Fedecafé). La política pionera de reforestación comunitaria en Colombia, representada por Pridecu, ha tenido posteriormente una gran continuidad, un hecho que contrasta con el carácter fundamentalmente simbólico que ha caracterizado la gran mayoría de políticas de bosques, tal como se ha documentado en una investigación sobre la materia (Orozco, 1999). Esa continuidad de más de veinticinco años pare-

*Fuente: (i) entrevistas con Ramón Leal, Director de Corponor, e Iván Yañez, director Plan Verde de la misma Corporación; (ii) visita al Proyecto y entrevista con seis líderes de la comunidad; mayo 2002.

ce asegurarse en el periodo 2003–2006 mediante el Programa de Restauración y Conservación de Ecosistemas Forestales, anunciado por el gobierno del presidente Álvaro Uribe en junio de 2003, que tendrá como centro a la comunidad campesina y mediante el cual se aspira a aumentar la cobertura vegetal en 120.000 has., principalmente a través de la reforestación (DNP, 2003)¹⁰.

EL PLAN VERDE EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES NACIONALES Y REGIONALES

Como se mencionó, el Plan Verde se construyó sobre la experiencia ganada por el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial)¹¹ y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en la ejecución del Subprograma de Microcuencas del Programa Ambiental y de Manejo de los Recursos Naturales (BID-BIRF), adelantado entre 1994 y 1999.

El Plan Verde fue aprobado por el Consejo Nacional Ambiental en junio de 1998, cuando finalizaba la administración del presidente Ernesto Samper (1994–1998). En este último periodo se

10 El "Programa de Restauración y Conservación de Sistemas Forestales" tiene como subtítulo "Establecimiento de plantaciones protectoras, manejo de rastrojeras y restauración de microcuencas como estrategia para garantizar la prestación de servicios ambientales". De su lectura se concluye que los objetivos y estrategias son básicamente los mismos del programa de microcuencas del IRDB-IDB, y del Plan Verde.

11 A principios de 2003, el Ministerio del Medio Ambiente se transformó en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Se le transfirieron las funciones atinentes a vivienda, provisión de agua potable y saneamiento básico, antes bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo, que se clausuró. A lo largo del texto se utilizará la denominación Ministerio del Medio Ambiente, puesto que fue a partir del arreglo institucional correspondiente a ésta, a partir del cual se concibió y ejecutó el Plan Verde.

ejecutó una parte importante de los créditos BID-BIRF para el sector ambiental, una de las fuentes fundamentales para la financiación del Subprograma de Microcuencas. Estos créditos para el Programa Ambiental y de Manejo de los Recursos Naturales habían sido contratados durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) como parte de la estrategia para la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental y se pusieron en marcha al final de ese período. Los créditos, y con ellos el Subprograma de Microcuencas, fueron el producto de un proceso de negociación con los bancos multilaterales que se prolongó por espacio de cerca de tres años. En la mencionada reforma institucional, además de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, se estableció el sistema de corporaciones autónomas regionales como entes responsables de la ejecución de las políticas a nivel regional, y en calidad de tales han jugado un papel central en la ejecución de los programas de reforestación (Microcuencas y Plan Verde). Además, en la misma reforma se previeron fuentes y mecanismos para la financiación de la gestión ambiental en el país, que tuvieron alguna importancia en la financiación del Subprograma de Microcuencas y que, en particular, fueron críticos para la financiación del Plan Verde.

LAS POLÍTICAS NACIONALES Y REGIONALES

El Plan Verde, cuya ejecución se inició en el segundo semestre de 1999, contempló la intervención de 100.000 has. (principalmente mediante la reforestación) y se enmarcó en un conjunto de políticas nacionales que se sintetizan a continuación:

Plan Nacional de Desarrollo. El Plan de Desarrollo 1998-2002 tiene la vigencia del período presidencial e incluye el denominado Proyecto Colectivo Ambiental. Entre los siete programas de

este último, tres tuvieron relación directa con el Plan Verde: Agua, Biodiversidad y Bosques.

Política de Bosques. Fue aprobada en enero de 1996 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuerpo presidido por el Presidente de la República. Se plantea como objetivo general lograr el uso sostenible de los bosques, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población (MMA, 1999).

Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Con el fin de concretar la Política de Bosques el Consejo de Política Económica y Social aprobó en 2001, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal que ofrece una visión estratégica de la gestión de los bosques: "El Plan se basa en la participación de los actores que tienen relación con los recursos y ecosistemas forestales, poniendo en marcha estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, y restauración de ecosistemas, el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales, y la adopción de una visión de cadena en los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercio de productos forestales. Igualmente, considera los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación" (MMA, 2001b). Fue el producto de un amplio proceso de concertación con los grupos interesados que tomó cerca de cinco años. El Plan Verde, que había sido aprobado en junio de 1998, y cuya ejecución, con algunas modificaciones, fue iniciada con la administración del presidente Andrés Pastrana, fue incorporado como uno de los subprogramas del Plan de Desarrollo Forestal. Este último está constituido por tres programas: Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, Cadenas Forestales Productivas, y Desarrollo Institucional. El

primero de los programas contiene cinco sub-programas uno de los cuales es el Plan Verde; los otros cuatro subprogramas son: ordenación y zonificación forestal, conservación *in situ* de ecosistemas y biodiversidad, conservación *ex situ* de la biodiversidad, y protección en incendios forestales. El programa de cadenas forestales productivas comprende cinco subprogramas: zonificación de áreas para plantaciones, ampliación de la oferta forestal productiva; manejo y aprovechamiento del bosque natural; apoyo a la conformación y modernización de empresas y microempresas forestales; formación exportadora y promoción de exportaciones (MMA, 2001b).

Política Nacional de la Biodiversidad. Fue aprobada en 1997 y desarrollada como parte de los compromisos adquiridos por el país en el Convenio sobre Biodiversidad Biológica y que está construida sobre una visión ecosistémica (MMA, 1999a).

Política Nacional de Parques Naturales, "Parques para la Gente". Fue promulgada en 1998 e implica una radical reorientación de la política tradicional de corte centralista y formulada e implementada en un proceso de planificación de arriba hacia abajo. Introduce el concepto y el ejercicio de la participación social como arteria filosófica y metodológica que irriga la gestión de parques. En otro estudio del Programa Cifor-Foro Nacional Ambiental se examina la inserción de esta política particular en el contexto del conflicto (MMA, 2001c; MMA, 1999a; ver artículo de Hernán Darío Correa en este libro).

Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua. Expedidos por el Ministerio del Medio Ambiente en 1996, establecen entre sus objetivos la protección y recuperación de las zonas de nacimiento de agua, las estrellas hidrográficas, las zonas

de recarga de acuíferos y las microcuencas que surten los acueductos municipales (MMA, 1999a).

Lineamientos de una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental. Expedidos por el Ministerio del Medio Ambiente en 1998, concretan unas estrategias para poner en marcha las diversas provisiones que para la participación ciudadana prevé la Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. Ésta a su vez desarrolla los mandatos de la Constitución de 1991 en materia de participación ciudadana, en general, y de la participación en las decisiones que afectan al medio ambiente, en particular (MMA, 1999a).

Política de Educación Ambiental. El Ministerio del Medio Ambiente conjuntamente con el Ministerio de Educación acordaron una política de educación ambiental a los diferentes niveles (básica, secundaria, universitaria, etc.) cuya ejecución está fundamentalmente a cargo de esta última entidad. Sin embargo, tanto Minambiente como las Corporaciones Autónomas Regionales ejecutan apoyan y ejecutan algunos componentes, en particular aquellos relacionados con la ejecución de programas de conservación bajo su cargo (MMA, 1999a).

En los ámbitos regional y local, el Plan Verde encuentra soportes y expresiones en diferentes planes políticas formuladas formalmente:

Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los POT, con una vigencia de nueve años, fueron desarrollados en la mayor parte de los municipios del país entre 1998 y 2001, a partir de la Ley 388 expedida en aquella fecha. Fueron formulados a nivel local y aprobados por los Concejos Municipales, a partir de la mencionada Ley y de los lineamientos establecidos por los Ministerios de

Desarrollo y del Medio Ambiente, y de los criterios ambientales que para cada región establecieron las CAR. La reforestación del Plan Verde debe ejecutarse en aquellas áreas que sean señaladas como aptas o prioritarias por los POT.

Plan de Gestión Ambiental Regional. En el área de jurisdicción de cada una de las CAR se formula este plan para un período de diez años que contiene en todos los casos un aparte sobre la política forestal¹².

Plan de acción trienal de las Corporaciones autónomas regionales. En él se concretan para el área de jurisdicción de cada una de las corporaciones las acciones que permiten poner en marcha las políticas nacionales ambientales y regionales, incluyendo el Plan Verde, durante el periodo de tres años para el cual es designado su director.

Además, los Planes de Desarrollo departamental y municipal contenían políticas y programas relacionados con el Plan Verde, en tanto que estas entidades territoriales participen en él. De anotar que las CAR tienen la responsabilidad de asesorar a estas entidades en la elaboración de sus planes en lo referente a la cuestión ambiental. Estos planes tienen una duración de tres años, coincidentes con los períodos de los gobernadores y alcaldes.

EL PLAN VERDE COMO PARTE DE LA POLÍTICA DE PAZ DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

El Plan Colombia, adoptado por la administración Pastrana, estuvo dirigido a "propiciar y llevar a buen término las negociaciones de paz con los actores armados y al mismo tiempo facilitar el

12 Hasta el año 2000, el Plan de Gestión Ambiental Regional tenía un horizonte de cinco años.

desarrollo de acciones públicas como privadas necesarias para la consecución de la paz en todos los niveles". En la práctica, este plan, durante dicho gobierno, se identificó más con la ayuda del gobierno de Estados Unidos para erradicar los cultivos ilícitos mediante la fumigación y las intervenciones armadas de apoyo, que con los programas sociales que contemplaba para erradicar la pobreza y diversos problemas de injusticia social como elementos fundamentales para desterrar algunas de las causas del conflicto. Precisamente con este último objetivo se definió el documento "Implementación del Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde) en el Contexto del Plan Colombia, Periodo 1999-2002" (MMA, 1999b). En él se incorporan algunas de las regiones más afectadas por el conflicto y se previó un programa reforestación de 13.756 has., financiado por el Fondo de Inversiones para la Paz. Se centró en las regiones del Magdalena Medio (en los departamentos de Antioquia, Santander, Bolívar y Cesar); el Piedemonte (en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Meta, y Guaviare); y el Macizo Colombiano (en los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Tolima y Putumayo). Para cada una de cinco regiones se formularon planes específicos, así: 1. Piedemonte Suroriental de la Cordillera Oriental (2.333 has. en las jurisdicciones de CDA, Cormacarena, Corpochivor, Corpoguavio, Corpoantioquia); 2. Macizo Colombiano (3.721 has. en las jurisdicciones de Corponariño, CRC, Cortolima, CAM, Corpoamazonia); 3. Magdalena Medio (3.097 has. en las jurisdicciones de Corponor, Corantioquia, CAS, Corpocesar, CSB); 4. Chocó Biogeográfico (4.425 has. en Corpourabá, Codechocó, y CRC). (MMA, 1999b-f).

Se anota que las regiones seleccionadas (con sus localidades) no agotaron aquellas en las cuales se agudizó el conflicto en el

período 1999-2002, ni todas las que finalmente cubrió el Plan Verde y que pueden ser consideradas como altamente conflictivas. La decisión de incorporar parte del Plan Verde (el 14% en términos de hectáreas) correspondió en parte a la necesidad del Gobierno de registrar unos recursos de contrapartida en el Plan Colombia. Así lo expresa el hecho de que una proporción de los recursos no hayan sido adicionales a los que contemplaba el Plan Verde en la formulación que del mismo hiciera el Gobierno anterior, en junio de 1998, poco antes de que finalizara su mandato. En efecto, los recursos del crédito BID contratado en 1994, que fueron reeditados para el Plan Verde en 1998, finalmente financiaron el componente del Plan Verde contemplado en el Fondo de Inversiones para la Paz. Eventualmente, algunos municipios de alta conflictividad fueron adicionados a las localidades objetivo del Plan Verde.

LAS POLÍTICAS DE BOSQUES: ¿UN EJERCICIO SIMBÓLICO?

El amplio número de políticas a nivel nacional y regional establecidas explícitamente y que soportan el Plan Verde, es una expresión del alto grado de formalización de la planificación en Colombia. A partir de 1958, el país siempre ha contado con un plan de desarrollo cuatrienal, que coincide con el periodo presidencial. Además, la Constitución de 1991 estableció los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, como instrumentos para la conducción del Estado; previó la obligatoriedad de cada gobierno de presentar al Congreso Nacional un proyecto de Plan de Desarrollo con su correspondiente Plan de Inversiones, y señaló que el Plan debe constar de tres ejes fundamentales: el económico, el social y el ecológico.

En el caso ambiental, difícilmente se encuentra un país en América Latina y el Caribe donde exista tan amplio número de

documentos de política a nivel nacional y regional (Rodríguez y Espinoza, 2002). Ello quizá lo explica la tradición planificadora existente en el país, reforzada por las obligaciones adquiridas en los tratados multilaterales ambientales en materia de presentar planes de acción e informes en relación con las diversas amenazas globales y las previsiones tomadas a nivel doméstico para enfrentarlas.

En qué medida los procesos de planificación se traducen en una eficiente y eficaz protección del ambiente es un asunto que no ha sido evaluado recientemente. Sin embargo, como se mencionó, un estudio sobre las políticas de bosques entre 1974 y 1994 concluyó que han tenido fundamentalmente un significado simbólico (Orozco, 1999). La de bosques constituye quizá la política que tiene mayores antecedentes dentro del conjunto de políticas ambientales en el país, previa a la reforma ambiental de 1993, habiendo sido objeto de formulaciones en los años 1974, 1984, 1989 y 1991, las cuales fueron el objeto central del estudio en cuestión. En general, éstas integraron, o lo hicieron muy poco, los territorios correspondientes a las áreas protegidas y a los resguardos indígenas, un hecho que se deriva de la concepción del bosque natural como recurso para el aprovechamiento maderable que ha dominado en Colombia desde principios de siglo y que sólo muy recientemente ha comenzado a modificarse.

El estudio mencionado concluye que las políticas de bosques han tenido fundamentalmente una naturaleza simbólica al observar que ellas han tenido un impacto directo acumulado menor, y, en segundo término, al constatar que a pesar de la reiteración durante veinte años del propósito de establecer un Plan de Desarrollo Forestal, una Zonificación de Bosques y un Plan Nacional de Investigación, y de definir un Patrimonio Forestal, todo ello pare-

ce haberse quedado “en los tinteros de los responsables por la formulación y puesta en marcha de las políticas”.

Para todo colombiano el carácter simbólico se expresa dramáticamente en la destrucción y degradación de los bosques naturales del país, una situación que no es muy diferente al del resto de países latinoamericanos como lo revelan diferentes estudios (Keipi, 1999). Quizá uno de los mayores fracasos de la política es el referente al aprovechamiento racional (hoy denominado sostenible) de los bosques naturales y al de la protección de los bosques públicos, muy similar al patrón observado en la región.

El estudio identifica la falta de continuidad de las políticas como una de las muchas explicaciones de su poco impacto y subraya, con razón, que es necesario crear las condiciones para que estas se conviertan en política de Estado, y no en un asunto de los gobiernos de turno, toda vez que cualquier acción en el campo de los bosques es asunto del largo plazo.

Sin embargo, y como se dijo anteriormente, la política de reforestación comunitaria de microcuencas, denominada como Plan Verde en el Plan Nacional de Desarrollo de 1999–2003, y ahora denominada como Programa de Restauración y Conservación de Ecosistemas Forestales en el Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006, presenta un hilo de continuidad y constituye una excepción a las conclusiones del estudio en cuestión, y plantea una posible respuesta a su preocupación de cómo sembrar políticas que se pongan en marcha y sean perdurables.

EJECUCIÓN DEL PLAN VERDE

El Plan Verde propuso como objetivo general: “implementar acciones para la restauración de servicios ambientales de los

ecosistemas, promoviendo alternativas productivas y de aprovechamiento sostenible, mediante las cuales las comunidades asuman responsabilidades en la gestión ambiental y regional". Y como objetivos específicos: 1. "Adelantar acciones de restauración ecológica a través del establecimiento y manejo de coberturas vegetales protectoras, protectoras-productoras, sistemas agroforestales y manejo de la regeneración natural". 2. "Fomentar o fortalecer procesos de participación ciudadana y educación ambiental, para contribuir al uso y manejo sostenible de los ecosistemas, en armonía con su conservación, protección y con los procesos de Paz". 3. "Generar empleo directo e indirecto en el sector rural a través de la ejecución de los proyectos".

El Plan Verde se fijó como meta el establecimiento de 100.000 has. de bosque en el periodo 1999-2002 —mediante la consolidación de alianzas entre el Ministerio del Medio Ambiente, las CAR, los departamentos, municipios, Federacafe y Cormagdalena, y la activa participación de las comunidades y las ONG. De ellas se previó que aproximadamente la mitad se establecieran bajo sistemas de cofinanciación que involucraran el crédito del BID como fuente fundamental de los recursos económicos. De hecho, el componente de microcuencas de este último crédito, que comenzó a ejecutarse en 1995, se transformó en una de las principales fuentes de recursos del Plan Verde a partir de la iniciación de este último en el segundo semestre de 1999. Así mismo, se previó que la otra mitad de la reforestación (50.000 has.) se estableciera mediante un conjunto de esfuerzos liderados por el Ministerio del Medio Ambiente y las CAR con base principalmente en las rentas propias de estas últimas entidades, complementadas con recursos del Fondo Nacional de Regalías y del sector privado.

El Plan Verde ubicó la restauración como la perspectiva

orientadora de su acción lo cual constituye una diferencia de acento con referencia al Subprograma de Microcuencas que le precedió. Pero al mismo tiempo se reconoció que ese enfoque encuentra limitaciones para su aplicación por la falta de conocimiento y experiencia, así como por la poca investigación que existe en el país sobre la materia¹³. El Plan contempló como medios para la restauración aquellos sistemas que fueron también utilizados en el Subprograma de Microcuencas: bosques protectores y protectores-productores, reforestación con propósitos dendroenergéticos (leña), sistemas agroforestales, sistemas silviculturales, cercos vivos, y restauración de áreas degradadas a través de obras biomecánicas. De acuerdo al Ministerio del Medio Ambiente, "estos sistemas han sido acordados con las comunidades a través de un proceso de concertación entre las agencias implementadoras y la comunidades que habitan la zona tomando en consideración los problemas particulares de cada microcuenca. Las principales prioridades han sido garantizar una provisión permanente de aguas de buena calidad y mejorar el nivel de vida de las comunidades a partir del manejo sostenible de los bosques establecidos" (MMA, 2001a).

ESTRATEGIA Y BALANCE

Las comunidades de campesinos fueron inducidas por la agencias implementadoras (de las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, son las fundamentales) a plantar árboles en sus

13 Precisamente, el Foro Nacional Ambiental realizó a finales de 1999 un seminario sobre restauración de sistemas boscosos con la intención de coadyuvar al proceso de orientación del Plan Verde que entonces se anunciaba, las memorias del cual fueron publicadas (Ponce de León, Eugenia –editora–, 2000).

tierras mediante incentivos económicos, planes técnicos y asistencia técnica y profesional. A través de un contrato, las CAR suministraron un incentivo equivalente al 80% de los recursos necesarios para la plantación del bosque y su mantenimiento. La comunidad contribuyó en especie, mediante el suministro de mano de obra, con un equivalente al 20% de los costos de plantación y mantenimiento. Las actividades de mantenimiento son financiadas durante tres años (el año del establecimiento de la reforestación, el segundo y el tercer año).

La inversión incorpora: el establecimiento de cobertura vegetal mediante diferentes sistemas, el mantenimiento de las reforestaciones durante los dos primeros años y la construcción de obras biomecánicas, así como también la asistencia técnica y la promoción en las comunidades requeridas por el Plan.

Las Corporaciones Autónomas Regionales fueron las principales agencias ejecutoras. Las CAR son la máxima autoridad ambiental a nivel regional y tienen la responsabilidad de poner en marcha las políticas y programas formuladas por el Ministerio del Medio Ambiente. Del total de CAR, 32 han participado en el Plan.

El Plan Verde intentó desarrollar algunos de sus programas con las entidades territoriales (municipios y departamentos) pero la experiencia no parece haber sido satisfactoria, como lo indica una evaluación sobre la ejecución del crédito del BID: "Las entidades más indicadas para ejecutar actividades de microcuencas-Plan Verde, donde se deban transferir, recibir y manejar recursos del Estado, son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y algunas ONG, dado que las instancias de carácter gubernamental como los departamentos y los municipios, no son las más apropiadas como ejecutores directos, debido a los

problemas administrativos que les suele caracterizar, especialmente las modificaciones de política de inversiones, los cambios permanentes de personal y las indecisiones financieras” (MMA, 2002c).

¿Qué balance muestra el Plan Verde en relación con la meta de reforestación de 100.000 has.? Contamos con información según la cual el área reforestada supera las 86.882 has.¹⁴.

Mirado el crédito del BID en su conjunto, en el periodo 1994–2002 se reforestaron 70.219 has. de las cuales 49.444 corresponden al Plan Verde y las restantes 20.775 al Sub-Programa de Microcuencas del Programa de Recursos Naturales, adelantado entre 1994 y 1998. Tanto en este último como en el Plan Verde, los bosques protectores-productores han sido el principal sistema de protección de cuencas utilizado, según se observa en la tabla 2.

En la ejecución total del programa BID se intervinieron 2.200 microcuencas, en 644 municipios. Se subraya que para el establecimiento de las diferentes coberturas vegetales, se utilizaron 221 especies forestales, 80% nativas y 20% introducidas, con lo cual se superó la tendencia de utilización en mayor proporción de especies foráneas. Como subraya el informe final de cierre: “En este aspecto no hay que dejar de lado, sin embargo, que solo una proporción reducida de especies nativas cuenta con suficiente in-

¹⁴ Este dato, como se mencionó en la nota de pie de página 9, corresponde a una encuesta de Asocars, y no incluye a dos CAR. De acuerdo al informe final del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre el crédito del BID (MAVDT, 2003), en el periodo 1999–2002 se reforestaron 49.444 has. con cargo a esta modalidad de financiación. Así mismo, en el Informe de Gestión del Ministerio del Medio Ambiente, 1998–2002 (MMA, 2002d), se registra un total de 32.324 has. reforestadas con cargo principalmente a los recursos propios de las CAR. Además, en el mismo informe se menciona que las CAR estarían contratando otras 17.676 has. financiadas con sus propios recursos; desafortunadamente no fue posible encontrar en el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ni información sobre estas últimas ni información consolidada sobre el Plan Verde.

Tabla 2
Distribución del área intervenida según los
diferentes sistemas productivos, Programa RM 1994 - 2002

Sistemas	Área (has.)	% total área
Protector	5.825	8,2
Protector-productor	45.271	64,5
Aislamiento de márgenes y nacimientos de aguas	5.603	8,0
Enriquecimiento de bosques	4.260	6,0
Obras biomecánicas, control de erosión	1.947	2,7
Agroforestales	4.591	6,4
Silvopastoriles	839	1,1
Dendroenergético	1.287	1,7
Cercos vivos	1.136	1,4
Total	70.219	100,0

Basado en MAVDT, 2003.

formación sobre su manejo silvicultural, entre las que se cuentan el Nogal (*Cordia alliodora*), Roble (*Tabebuia rosea*), Ceiba toluá (*Bombacopsis quinata*) Matarratón (*Gliricidia sepium*), Aliso (*Alnus acuminata*), Nacedero (*Trichanthera gigantea*), Abarco (*Cariniana pyriformis*) y Cedro (*Cedrela odorata*); esta situación sugiere la obligación de profundizar en el seguimiento al comportamiento de estas plantaciones, así como la investigación de especies nativas en dirección a reducir la incertidumbre que pueda generar su utilización" (MAVDT, 2003).

EL PLAN VERDE Y LOS BENEFICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES

No se cuentan con evaluaciones económicas o ambientales de los impactos generados por la ejecución del Plan Verde. En el caso de los programas adelantados con el crédito del BID, se inició la aplicación de un Modelo de Evaluación en 12 entidades ejecutoras entre CAR y ONG para lo cual se establecieron 717 parcelas. Dicho modelo se empezó a implementar en la jurisdicción de tres CAR¹⁵, en las cuales se evaluarán 162 parcelas que representan el 22,59% de la evaluación nacional. Los primeros resultados de la evaluación indican (MAVDT, 2003):

“De las 162 parcelas mencionadas se han evaluado 24. Entre los resultados obtenidos se resalta: i) se estableció el 100% de las áreas pactadas, con sus respectivos sistemas de cobertura vegetal, ii) la mortalidad promedio es del 31,5 %, atribuida en su mayoría a factores climáticos adversos, para el efecto las corporaciones realizarán las reposiciones correspondientes iii) Existe un gran sentido de pertenencia y compromiso de los campesinos, representado con el mantenimiento de las áreas establecidas y la búsqueda permanente de beneficios adicionales al sembrar cultivos de pan coger dentro de dichas áreas”.

A partir de la información disponible se destacan los siguientes hechos de la ejecución del Plan Verde:

La protección de microcuencas abastecedoras de los acueductos municipales, como prioridad ambiental.

La utilización de la reforestación como el principal sistema de protección de las cuencas hidrográficas, en particular a través del establecimiento de bosques protectores-productores.

15 Corpochivor, Corponor y Cormarcarena.

El surgimiento de la concepción de la restauración ecológica como un componente del Plan.

El uso de incentivos económicos como instrumento para desarrollar los proyectos.

La ejecución del Plan en sectores pobres de la población, muchos de ellos ubicadas en zonas de conflicto, mediante el sistema de participación comunitaria.

La financiación del Plan, con recursos provenientes principalmente de las rentas propias del sector ambiental, y del crédito del BID.

Beneficios sociales y económicos

Como se mencionó, no se cuenta con evaluaciones que permitan establecer los impactos ambientales sociales y económicos del Plan Verde. No se conoce, por ejemplo, en qué medida ha servido para aliviar la pobreza o para mitigar el conflicto. En uno de los informes al BID se subraya, a partir de evaluaciones de carácter cualitativo realizadas con los usuarios, que los impactos generados incluyen (MMA, 2002a): valorización de los predios donde las intervenciones se han llevado a cabo; el establecimiento en algunas regiones de asociaciones silvopastriales o agroforestales, optimizando el usos del suelo de las parcelas; y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, participación de la mujer y motivación para la creación de empresas asociativas comunitarias. Así mismo se observan aprovechamientos interesantes para la economía familiar de los usuarios, en particular en aquellos proyectos que fueron ejecutados dentro del sub-programa de microcuencas (1994-1998); entre ellos se mencionan: la utilización del follaje y las hojas de algunas especies como forraje para

conejos, cerdos, gallinas y ganado mayor; la provisión de leña para uso familiar como producto de las labores de poda y raleo; y la utilización de algunos frutos como complemento de la dieta familiar. Además, en las zonas cafeteras la sombra del nogal cafetero ha sido instrumental para el mejoramiento del tamaño y calidad del grano, aunque se ha reducido el volumen de producción.

Se destaca que el Plan Verde generó empleo rural, en un período en el cual el desempleo en este sector alcanzó el 50%. Se estima que proveyó de 21.000 empleos directos, de los cuales aproximadamente el 90% eran en el sector rural¹⁶.

Reforestación y agua: ¿algunos mitos útiles?

El Plan Verde, a similitud de su antecesor el programa de protección de microcuencas, hace énfasis en el mejoramiento de la cantidad y la calidad del agua y la reducción de la erosión como los principales beneficios ambientales esperados de su estrategia de manejo de cuencas basada principalmente en la reforestación. En particular, señala los beneficios relacionados al incremento de los flujos durante la estación seca y su regulación a lo largo del año, así como su positiva incidencia en la disponibilidad de agua para la provisión de acueductos para el consumo humano y para la provisión de sistemas de irrigación y actividades agrícolas, principalmente durante las estaciones secas, cuando el agua tiene una más alta utilidad marginal.

Con referencia a la reducción de la pérdida del suelo, el Plan subraya los positivos efectos de este beneficio ambiental al disminuir los costos de los procesos de tratamiento de agua para el

16 Estimación efectuada por el autor a partir de MAVDT, 2003; MMA, 2002.

consumo humano y de los relacionados con el mantenimiento y reemplazo de los equipos de tratamiento de agua, así como al incrementar la vida de las represas que se limitan por los procesos de colmatación originados en el transporte de los sedimento por las corrientes de agua que los alimentan.

Las anteriores afirmaciones sobre los beneficios ambientales esperados del Plan Verde, contrastan con el estado del conocimiento sobre los impactos hidrológicos resultantes de los cambios de uso del suelo que señala que no es correcto suponer que la reforestación conduce sin ambigüedades a un mejoramiento de la disponibilidad y regulación del agua. Y que indica que tampoco es correcto suponer que la reforestación conduce a una reducción de la erosión de tal magnitud —en términos de su impacto en tratamiento del agua y la vida de las represas—, que justifica la inversión económica en esa estrategia particular de cambio de uso del suelo.

Se subraya que no es posible generalizar en relación con el signo de las externalidades hidrológicas que pueden resultar como consecuencia de plantar bosques. La reforestación bien puede conducir al decremento de la sedimentación, y subsecuentemente causar un mejoramiento de la calidad del agua. Al mismo tiempo, sin embargo, un incremento en la cobertura forestal puede conducir a un descenso de la producción de agua y por consiguiente a un declive de su disponibilidad para los acueductos. La plantación de árboles en un área deforestada puede conducir también a una mejora en los flujos estacionales y garantizar el suministro de agua durante la estación seca; sin embargo, esa mejora bien puede no ocurrir. Además, el conocimiento existente no da muchas luces sobre el tamaño de las externalidades económicas relacionadas con la provisión de agua y la reducción de la erosión, como

base para justificar las inversiones en reforestación (Aylward, 2000; Kaimowitz, 2000).

Como David Kaimowitz (2000) afirma, los mitos acerca de la degradación de las cuencas y de los inequívocos beneficios generados por su reforestación, como medio para incrementar los caudales de agua y regularlos, han tenido efectos prácticos positivos: "La amplia preocupación sobre estos asuntos ha generado un clima político favorable para enfrentar el deterioro ambiental y ha suministrado la racionalidad política para muchas de las inversiones requeridas en materia de desarrollo y conservación de las áreas rurales que quizá, de otra manera, no se hubieran realizado". Pero como el mismo autor subraya, el problema es que al no entender bien las relaciones verdaderas entre el bosque y el agua, no se pueden definir estrategias eficaces y eficientes para resolver los problemas realmente alarmantes que existen (Kaimowitz, 2000). Y, en últimas, los programas de reforestación comunitaria de Colombia, incluyendo el Plan Verde, han estado montados sobre los mencionados mitos, un hecho que hace difícil una comprensión cabal de sus beneficios ambientales.

EVALUACIÓN DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS FRENTE A LOS BENEFICIOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Los incentivos económicos para la reforestación tienen en el Plan Verde un significado ambiental y social. Se basan en la visión según la cual su uso se justifica como compensación a las externalidades positivas, o en otras palabras, como un pago por los servicios ambientales que el mercado no reconoce, en particular: regulación hidrológica y control de la erosión, conservación de la biodiversidad, captura de carbono, preservación o enriquecimiento de valores estéticos del paisaje, recreación, etc. (Richards, 1999; WCFSD, 1997).

La teoría económica subraya que los incentivos sólomente serán efectivos si las externalidades son suficientemente relevantes como para garantizar un cambio en el patrón de uso de la tierra por parte del sector empresarial o los habitantes tradicionales de los bosques, o del sector rural. Además, al manejo sostenible de los bosques, que se supone que los incentivos económicos deben detonar, se asigna un potencial de generación de beneficios sociales en las áreas rurales con altas tasas de pobreza y degradación ambiental. Sin embargo, el costo/efectividad potencial de los programas de reforestación debe ser examinado en comparación con otras alternativas (Vaughan, 1995).

En un estudio ordenado por le Ministerio del Medio Ambiente se evaluó la justificación e impacto de los incentivos económicos del Sub-Programa de Microcuencas del Programa de Recursos Naturales en relación con las externalidades hidrológicas, incluyendo la reducción de la erosión (IER, 2000). En él se parte del supuesto de la existencia de una relación positiva entre la reforestación y externalidades hidrológicas, relación que, como anteriormente se expuso, no tiene necesariamente ese signo. Cuatro microcuencas representativas del Subprograma de Microcuencas ubicadas en diferentes regiones de Colombia fueron estudiadas a partir de un análisis teórico. Se evaluaron las relaciones beneficio costo de la implementación de los incentivos forestales a partir de las externalidades derivadas del cambio de la producción de agua y sedimentos mediante las nuevas coberturas vegetales. Se concluyó que el incentivo excedía el valor económico de los beneficios generados por la provisión de agua para el consumo humano y las ganancias sociales representadas por las actividades agrícolas. A partir de información secundaria y técnicas de extrapolación, el estudio hizo también una exploración de

la valoración económica de los mayores beneficios derivados de otros bienes y servicios ambientales: captura de carbón, beneficios privados recibidos por los campesinos como consecuencia de la reforestación, y beneficios sociales y recreacionales. Se concluyó que la adición de todos estos beneficios, incluyendo los ya referidos correspondientes a las externalidades hidrológicas positivas, excedían el valor del incentivo (IER, 2000).

No obstante los interrogantes que sobre las conclusiones de este estudio se derivan de los supuestos que hace sobre la relación entre reforestación y externalidades hidrológicas (véase sección anterior), en él se recomienda convincentemente la necesidad de incluir o intensificar otras estrategias diferentes a la plantación de árboles con el fin de cambiar patrones indeseables de uso del suelo: sistemas integrales sostenibles (que contemplan cambios en los cultivos, en los pastos y en el manejo del ganado), cultivos sostenibles, reconversión ganadera, regeneración natural, manejo sostenible del bosque y del páramo. Sin embargo, estas recomendaciones no toman debidamente en cuenta los beneficios relacionados con la biodiversidad, siendo la regeneración natural la única excepción. Esta última, una de las alternativas para la restauración, además de traer positivos impactos en relación con el enriquecimiento y conservación de la biodiversidad constituye un medio adecuado para la protección de las cuencas.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VERDE EN MEDIO DE LA GUERRA

Las Corporaciones Autónomas Regionales ejecutaron el Plan Verde (1999–2002), y su antecedente inmediato, el Sub-Programa de Microcuencas del Programa de Recursos Naturales (1994–1998),

en medio de un conflicto armado que tomó desde principios de los años noventa, es decir justo en el período de ejecución de estos planes, el carácter de una verdadera guerra. Son muy pocos los proyectos previstos por el Plan que dejaron de ejecutarse como consecuencia de esta situación. De acuerdo con el informe final presentado al BID, en la fase I del crédito se alcanzó una meta de 20.873 has., que equivale al 97% de los compromisos con los ejecutores (21.523 has.). Sin embargo, el orden público sólo explica el 34% de los casos en los cuales no se realizaron los compromisos pactados; el 64% restante fue causado por problemas referidos a los procesos de cofinanciación. En el desarrollo del Plan Verde, en marzo de 2002, del total de hectáreas contratadas se habían dejado de ejecutar el 2,5% del total.

Si bien las anteriores cifras son muy positivas, es necesario reconocer que no expresan las eventuales situaciones del conflicto que pudieron conducir a que no se concibieran e incorporaran proyectos en el Plan Verde en algunas áreas. En otras palabras, las CAR eventualmente podrían no haber propuesto algunos proyectos al considerar que son irrealizables; existen algunos indicios sobre la ocurrencia de ese tipo de eventos pero no se tiene información que permita establecer su alcance. Sin embargo, se hace énfasis en que una gran parte del Plan Verde se realizó en áreas caracterizadas precisamente por la existencia del conflicto y de situaciones de pobreza.

Los funcionarios del Ministerio y de las CAR identifican que si bien sólo unos pocos programas del Plan Verde dejaron de llevarse a cabo, el conflicto generó retrasos en su ejecución, lo cual se considera como su mayor impacto. El Plan se desarrolló en un período con dos fases distintivas: la del proceso de negociaciones de paz que termina con su ruptura en febrero de 2002, fase que se

dio en medio de la agudización del conflicto y durante la cual se fortalecieron el Ejército, las FARC y los paramilitares. La segunda fase se inicia en última fecha y finaliza en los primeros meses del año 2003, cuando culmina el proceso de siembra de las últimas hectáreas de bosque contratadas durante el gobierno anterior (administración de Andrés Pastrana). Esta segunda fase se caracteriza por la intensificación de las acciones por parte del Ejército, iniciada con una ofensiva a la zona de distensión. Como respuesta las guerrillas desplegaron diversos actos terroristas contra el sistema vial y la infraestructura eléctrica; las FARC, además, presionaron a los alcaldes y otras autoridades locales para que renunciaran (225 alcaldes renunciados a junio de 2002) situación que generó una gran inestabilidad política en un amplio número de municipios.

Al constatarse la ejecución del Plan Verde, este estudio explora cómo se pudo realizar en medio del conflicto. Además, se exploran los impactos que sobre el Plan Verde tuvo el rompimiento del proceso de paz. En particular, se examina la forma como se ejecutaron programas específicos del Plan en la jurisdicción de cinco CAR: la Corporación Autónoma Regional del Norte (Corponor), la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), la Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Autónoma Regional de Río Negro-Nare (Cornare), y la Corporación Autónoma Regional de Desarrollo Sostenible de la Amazonia (Corpoamazonia). En los tres primeros casos el área de jurisdicción de la Corporación coincide con los límites político-administrativos de los departamentos de Norte de Santander, Cesar y Valle del Cauca, respectivamente. Cornare tiene su jurisdicción sobre una parte del departamento de Antioquia, la correspondiente a los valles de los ríos Nare y Río

Negro. Y Corpoamazonia tiene su jurisdicción en el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá.

En las regiones en las cuales Corponor, Cornare, la CVC y Corpocezar tienen jurisdicción actúan frentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); a estas últimas se les conoce más como los grupos paramilitares (o paracos). En la jurisdicción de Corpoamazonia dominan las FARC, un dominio que llegó a tener su máxima expresión durante la época del despeje de tres de los municipios de esta región (que implicó el retiro de las fuerzas militares del Estado), desde el segundo semestre de 1998 hasta febrero de 2002.

EL CONFLICTO EN LOS AÑOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DE SIGLO

La naturaleza, origen y dinámica del conflicto armado en Colombia es objeto de uno de los documentos que sirven de contexto a este libro (Rangel, 2001, en este volumen). A continuación se hace una síntesis de las principales dinámicas de la guerra durante el período que nos atañe en esta investigación, basada fundamentalmente en el estudio mencionado y otras fuentes¹⁷ que sirve como telón de fondo a las siguientes secciones, pero que de ninguna manera trata de sustituir las aproximaciones hechas por aquéllos.

Las FARC, el grupo guerrillero dominante en el país, actúa hoy en función de unos objetivos económicos, estratégicos y militares que distan mucho de sus objetivos de los años setenta, cuando su acción se restringía fundamentalmente a zonas periféricas y no constituía ninguna amenaza para el régimen. Algo similar se pue-

17 En particular, Vicepresidencia de la República, 2002.

de decir del ELN pero la fuerza militar de este último grupo así como el alcance de sus acciones son de mucha menor importancia relativa a nivel nacional, sin que ello quiera decir que en las regiones en donde actúa no tenga un alto impacto. Además, este grupo ha sido fuertemente golpeado por los paramilitares en la última década.

La confrontación comenzó a adquirir nuevas dinámicas en los años 92-93, cuando las FARC adelantaron operaciones militares que por su envergadura y consecuencias no tenían antecedentes, mientras que el ELN arreció sus ataques a la infraestructura petrolera. Estos dos grupos guerrilleros, y en particular las FARC, habían venido desde tiempo atrás (años ochenta) dando prioridad a la expansión territorial sin ampliar, en la mayor parte de los casos, sus bases sociales que básicamente mantienen en aquellos sitios de la periferia en donde por un largo periodo concentraron su acción.

En el caso de las FARC, los objetivos económicos incluyen el control de polos de producción, en particular la coca, la minería y la agroindustria. Los objetivos estratégicos comprenden el control de ejes fundamentales de comunicación desde la costa hacia el interior del país y desde las fronteras interiores —en particular las zonas de colonización— hacia los grandes centros urbanos. Y sus objetivos militares se concentran en el fortalecimiento de su capacidad ofensiva para producir operaciones de diferente alcance —desde la toma de pequeños municipios, hasta grandes movilizaciones para asegurar el control de corredores de comunicación o de amplias zonas rurales.

En el frente económico, tanto las FARC como el ELN desarrollan un conjunto de actividades dirigidas a extraer los recursos económicos para financiar su actividad subversiva; en particular, mediante el secuestro, y la extorsión y los beneficios obtenidos de

los cultivos ilícitos y del procesamiento y comercialización de los psicoactivos, a través de diferentes modalidades.

Desde principios de los ochenta los cultivos ilícitos fueron adquiriendo una importancia paulatina hasta convertirse, a nivel nacional, en la fuente predominante de financiación de la guerrilla, y, en época más reciente, de los paramilitares. Sin embargo, su participación presenta variaciones a nivel regional. Así, en el caso de las regiones materia de este estudio, en los valles de Río Negro y el Nare las plantaciones ilícitas tienen una participación menor. En contraste, esta es la principal fuente de financiación de la guerrilla en algunas zonas bajo la jurisdicción de Corpoamazonia y en el departamento de Norte de Santander. Las modalidades de extracción de beneficios del narcotráfico por parte de estos grupos armados han evolucionado a través del tiempo. En una época consistían predominantemente en el cobro de un impuesto a los cultivadores y procesadores de la coca a cambio de la protección. Paulatinamente, aquellos grupos se han involucrado en forma directa en el negocio mediante múltiples modalidades que pueden incluir la prefinanciación del cultivo (y por consiguiente su co-propiedad), el cultivo directo, el procesamiento y la comercialización.

El secuestro y la extorsión constituyen para algunos de los frentes guerrilleros su principal fuente de financiación, pero para la mayoría de ellos hoy sólo significan un complemento de los recursos procedentes del narcotráfico. La mayor proporción de secuestros del país son hoy responsabilidad de los grupos guerrilleros que dirigen su actividad no sólo a personas ubicadas en los estratos económicos altos sino también en los medios (por ejemplo: pequeños propietarios rurales, pequeños comerciantes, empleados). La extorsión se ejerce en particular sobre las empresas

grandes y medianas, tanto en el sector agrícola, como industrial y minero, pero de ella no están exentos los pequeños propietarios; la extorsión también se practica contra los funcionarios públicos que deben entregar recursos económicos provenientes de los presupuestos de funcionamiento e inversión a su cargo.

La guerra se agudizó aún más a partir de mediados de los años noventa cuando, de una parte, el ejército inició su proceso de fortalecimiento, y de otra, los paramilitares resolvieron imponerse en gran parte del territorio y desplazar a las FARC y al ELN de regiones que habían controlado tradicionalmente. Como se ha observado, “el resultado global de esta confrontación es el haber convertido a la población civil en rehén. Pues es, en efecto, a través de la población civil interpuesta que se libran los enfrentamientos. Los paramilitares recurren al terror y al desplazamiento forzados de la población; las guerrillas, a atentados dirigidos, sabotajes y secuestros. De los dos lados se niega la “neutralidad” de la población y de las autoridades locales y se presiona para someterlas” (Pecaut, 2002).

A su vez, la modernización de las fuerzas armadas, que adquirieron su mayor impulso con el fuerte apoyo ofrecido por Estados Unidos desde 1998, es un factor que comienza a transformar los parámetros de la guerra. Con su nueva capacidad de vigilancia aérea ha logrado impedir las grandes operaciones que venía haciendo la guerrilla desde principios de la década de los noventa, muchas de las cuales se tradujeron en derrotas directas a las fuerzas armadas del Estado. Además, desde finales del año 2001 las fuerzas armadas han incrementado el ejercicio de esa capacidad contra los grupos paramilitares. La relación entre las fuerzas militares y paramilitares se hace más compleja. Si bien algunos de los mandos medios de aquéllas parecen mantener relaciones con és-

tos, la posición oficial del gobierno es hoy combatir por igual a guerrillas y paramilitares.

Como se ha señalado, el control de los paramilitares de determinadas zonas geográficas implica también el negocio del narcotráfico; en general no participan del negocio del secuestro pero se financian a partir del patrocinio económico de los propietarios de la tierra y de otras actividades económicas, que se supone tienen un carácter voluntario.

El control de la guerrilla o de los paramilitares sobre un territorio significa muchas veces la posibilidad, o no, para las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales de ejercer en él sus funciones y desarrollar allí sus programas, en particular en las áreas rurales. Este hecho adquiere especial importancia en el caso de las diversas actividades que deben ejercer las CAR, siendo una de ellas la ejecución del Plan Verde.

Como se sabe, se han dado diversos intentos de procesos de negociación de la paz que a su vez crearon diversas dinámicas de la guerra. En el período que cubre este estudio se dio el proceso de negociación de la paz con las FARC impulsado por el presidente Andrés Pastrana que tuvo como una de sus premisas el otorgamiento a la guerrilla de un área de distensión de cerca de 35.000 km². Además, para adelantar las negociaciones de paz se acordó que éstas se efectuarían sin tregua, lo que en la práctica se tradujo en un fortalecimiento de la guerrilla y un incremento de sus diversas acciones ofensivas con excepción, como se anotó, de aquellas que implican grandes movimientos de frentes guerrilleros.

A partir del rompimiento de las negociaciones de paz, en febrero de 2002, la dinámica de la guerra tomó un nuevo giro, que implicó en primer término una ofensiva militar dirigida a tomar el control de la zona de distensión por parte del Estado. La adminis-

tración del presidente Álvaro Uribe, que se inició en agosto de 2003, adoptó la política de Seguridad Democrática que ha incorporado una ofensiva militar mayor y más sistemática, un programa de erradicación de los cultivos ilícitos sin antecedentes en el país si se toma la extensión territorial cubierta, y la presencia de las fuerzas del Estado en los municipios en donde la policía y las autoridades locales habían sido expulsadas por la guerrilla. Esta política de seguridad comenzó a ponerse en ejecución en el segundo semestre de 2002, periodo en el cual se culminaron las actividades del Plan Verde.

LOS FACTORES DE LA GUERRA CONDICIONANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VERDE

Esta sección se identifica y exploran los factores que permitieron ejecutar el Plan Verde en medio del conflicto. En particular se examinan: la apropiación del Plan por parte de las comunidades como garantía de su realización; el papel desempeñado por las CAR; el papel desempeñado por los actores armados, y las circunstancias del conflicto que inciden en la ejecución del Plan.

La apropiación del Plan Verde por parte de las comunidades como garantía de su realización

La apropiación del Plan Verde por parte de las comunidades se considera como el factor que más incidió en hacer factible su ejecución. Las comunidades se apropiaron de él basadas en múltiples motivaciones. En primer término, la reforestación se hizo en tierras de propiedad de los campesinos, ubicados, por lo general, en los estratos pobres de la población. En segundo término, ellas fueron los protagonistas fundamentales del Plan toda vez que con-

trataron con las CAR la siembra de los árboles y su mantenimiento durante los dos primeros años de vida de la plantación. Además, las comunidades recibieron capacitación y asistencia técnica por parte de las corporaciones para desarrollar sus responsabilidades, y participaron activamente en el proceso de planificación de la reforestación que incluyó la selección de los predios en donde se realizó y la selección de las especies de árboles a utilizar. Sólo cuando las CAR consideraron que la especie preferida por la comunidad no era técnicamente aconsejable, se buscó persuadir de su inconveniencia a través de conferencias, visitas a otras reforestaciones, etc. En algunos casos, se contrataron también con las comunidades el establecimiento de viveros con el fin de que suministraran el material vegetal para la reforestación (por ejemplo, en Cornare y Corpocesar) con lo cual se profundizó el compromiso de aquéllas con el Plan.

El contenido social y económico del Plan, expresado en el corto plazo por los ingresos económicos recibidos por las comunidades participantes por concepto de jornales, y en el mediano plazo por los beneficios derivados del aprovechamiento forestal, son elementos que favorecieron la aceptación de los proyectos concretos por parte de aquéllas. El factor económico ha tenido especial importancia como consecuencia de la realización del Plan en regiones habitadas por comunidades pobres y, por consiguiente, ha servido para aliviar esa situación mediante la generación de un número significativo de jornales. En este punto, debe recordarse que las comunidades reciben un pago por el mantenimiento de las plantaciones durante los dos primeros años, lo cual significa que aquella realizadas en el año 2002 son acreedoras a este beneficio durante los años 2003 y 2004.

Los beneficios ambientales esperados también favorecieron la aceptación de los proyectos. Los técnicos de las Corporaciones, con frecuencia ingenieros o técnicos forestales de formación tradicional, vendieron el Plan haciendo énfasis en los beneficios hidrológicos de la reforestación -expresados en el aumento y regulación de los caudales de las fuentes hídricas que abastecen los acueductos municipales y que se utilizan en la actividad agrícola así como en el control de la erosión. El Plan Verde en su versión oficial hizo menos énfasis en estos propósitos que el su predecesor el Programa de Recursos Naturales. Pero ese enfoque de la Política Nacional, con su énfasis en la restauración de ecosistemas boscosos, parece haber permeado poco a aquellos técnicos que prefieren propalar las virtudes que para la producción del agua tiene la reforestación. Si bien, como se ha argüido en sección anterior, no siempre se da una correlación positiva entre la reforestación y las externalidades hidrológicas, en Colombia como en muchos países se mantiene el mito de su existencia. En el caso del Plan Verde este habría sido un mito útil en su puesta en marcha, para parafrasear la observación que hiciera David Kaimowitz sobre diversos proyectos de reforestación protectora-productora adelantados en Centroamérica (Kaimowitz, 2000).

En este estudio se concluye que si bien son múltiples los factores que incentivaron a las comunidades a adelantar el Plan Verde en sus territorios, la razón fundamental para que tengan un alto compromiso con él es que para ellas la reforestación de las microcuencas (que es la suma de la reforestación de sus fincas) significa una acción colectiva de reafirmación territorial, frente a los diversos actores armados que se disputan el control de su territorio. No solamente es una reafirmación frente a la presencia y acción de los grupos armados irregulares, sino también frente aque-

llas partes del Estado que en su intento de enfrentar a la guerrilla y a los paramilitares afectan negativamente a las comunidades mediante acciones de guerra y de los procesos de erradicación de los cultivos ilícitos a través de la fumigación, que con frecuencia atentan contra derechos fundamentales de los ciudadanos. Naturalmente esta hipótesis de la reafirmación territorial, así como las de los otros factores identificados como detonadores del compromiso de las comunidades con el Plan Verde, requerirían una validación con las comunidades mismas, validación que no fue posible adelantar en el curso de esta investigación.

La acción de las CAR: entre la persuasión y la negociación

Las CAR, mediante el trabajo de sus funcionarios construyen y recrean permanentemente la confianza de las comunidades en estas entidades públicas, un factor también crítico para la ejecución del Plan. Esta confianza resulta más fácil crearla o fortalecerla en aquellas regiones en las cuales las CAR disfrutaban de legitimidad y buena reputación en amplios sectores de la población. Este es típicamente el caso de Cornare, una de las corporaciones mejor calificadas por su eficiencia en el país, la cual comenzó a trabajar hace más de dos décadas como autoridad ambiental de su jurisdicción, adelantando desde entonces planes de reforestación comunitarios.

Para las corporaciones más recientemente creadas (con la Ley 99 de 1993), y que por consiguiente tienen mucho menor tradición en sus regiones de jurisdicción (por ejemplo, Corantioquia, Corpoamazonia), o para aquellas que habiendo sido fundadas con anterioridad tienen una reputación negativa (ejemplo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) resultó más complejo el trabajo de ganarse la confianza de las comunidades.

En el caso del Plan Verde la acción de las CAR implicó concienciar tanto a las comunidades como a los grupos armados de los beneficios sociales, ambientales y económicos que se derivan del mismo. Si bien desde tiempo atrás muchos campesinos del país consideran que la reforestación trae consigo diversos beneficios, otros consideran que esta actividad compite negativamente con sus actividades agropecuarias tradicionales. Por ello, las CAR debieron hacer, en muchos casos, diversos esfuerzos para mostrar a las comunidades los beneficios que pueden esperarse del Plan.

La puesta en marcha del Plan en zonas de conflicto significó una acción proactiva de las CAR en relación con los grupos armados. Entre las actividades que debieron realizar se mencionan los procesos de persuasión directa realizados por los funcionarios con los comandantes de los frentes. En muchos casos los propios directores de las CAR se vieron en la necesidad de contactar y hablar directamente con aquellos. Desde un punto de vista formal, se supone que tales procesos no deberían darse, puesto que en últimas se trata de funcionarios de la autoridad ambiental en búsqueda de la anuencia de grupos subversivos para adelantar planes y programas gubernamentales. Son procesos adelantados por unas autoridades del Estado ante personas que son calificadas por la Justicia y, en general, por las fuerzas del orden como delincuentes, y que muy frecuentemente tienen cuantas pendientes con la ley (han sido sentenciados o llamados a juicio). Pero son las realidades del conflicto armado: no desarrollar estos procesos de persuasión a la guerrilla muy probablemente hubiese implicado no poder adelantar el Plan.

En muchos casos las CAR adelantaron los procesos de persuasión a la guerrilla indirectamente a través de las comunidades.

Pero por lo general los contactos con los jefes guerrilleros con el fin de viabilizar los proyectos del Plan fueron efectuados tanto por parte de los funcionarios de las CAR como por parte de la comunidad. No fue posible identificar en qué medida algunos de los procesos directos o indirectos no fueron propiamente de persuasión sino más bien de negociación; es decir, que los grupos armados hubiesen exigido algún beneficio o compensación directa a cambio de permitir la realización del Plan. De las entrevistas realizadas se concluyó que los grupos armados accedieron a su desarrollo fundamentalmente motivados por los beneficios que se derivan para las comunidades. Y como es natural algunos de estos beneficios (ejemplo los económicos) pueden eventualmente favorecer en forma directa o indirecta a aquellos grupos. Pero también es claro que no permitir su realización hubiese implicado costos políticos para la guerrilla así ésta no tuviera entre sus prioridades conformar una base social para su acción.

En muchas ocasiones, funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente acompañaron a los de las CAR en el proceso de contacto con las guerrillas, en particular para buscar viabilizar aquellos programas que tenían contrapartida del BID-BIRF en el subprograma de microcuencas, o del BID en el Plan Verde.

La posibilidad de actuar en zonas de conflicto en gran medida se logró a partir de la fuerte definición del Ministerio del Medio Ambiente y las CAR como entidades gubernamentales de carácter técnico. De alguna manera vendieron la idea de que las acciones para la protección ambiental están más allá de la guerra y que son entidades que colaboran técnicamente con el propósito comunitario de trabajar en pro de las cuencas y la producción de agua, un propósito que en últimas beneficia también a los actores armados.

Los actores armados

La percepción de los grupos armados del Plan Verde como generador de empleo rural e ingresos para las familias campesinas en el corto plazo fue, en últimas, el principal factor que llevó a aquellos a permitir su realización. Tanto así que la práctica de algunas CAR de contratar parte del Plan con empresas privadas de reforestación fue rechazada por las guerrillas. Ese fue precisamente el caso de Corpocesar que contrataba personas jurídicas o naturales externas a las comunidades para ofrecerles asistencia técnica a estas y para obtener el suministro del material vegetal; aquella actividad debió ser asumida por técnicos de la Corporación y el suministro de material contratado con las comunidades como consecuencia de que la guerrilla rechazara la presencia de aquel tipo de contratistas. Pero hay que anotar que la supresión de estos últimos no fue difícil ya que muchos de ellos estaban siendo objeto de hostigamiento y extorsión por parte de las guerrillas.

Los paramilitares tuvieron un comportamiento menos consistente acerca de la contratación con las comunidades. Al menos así lo ilustra un caso en que presionaron a una CAR a efectuar el contrato de reforestación con una cooperativa bajo el control de un grupo paramilitar, que fue suspendido cuando el Ministerio del Medio Ambiente detectó la situación. Eventualmente los mayores ingresos de las comunidades como consecuencia de la realización de los proyectos del Plan Verde, pudieron favorecer directamente a los grupos armados, en particular en relación con las contribuciones en especie (por ejemplo en alimentos) que muchos campesinos deben hacer a la guerrilla y a los paras sobre bases permanentes o esporádicas; sin embargo, no se encontró ninguna evidencia sobre el particular.

En ocasiones el papel de los actores armados fue más allá de la simple aceptación de la ejecución de los programas locales del Plan, y se convirtieron en una especie de veedores del desempeño de las CAR en relación con el cumplimiento de los compromisos hechos con las comunidades. Miembros de las guerrillas o de los paramilitares participaron con frecuencia en las asambleas o reuniones que se adelantaron con las comunidades a nivel regional o veredal para tratar asuntos del Plan. Algunas veces su participación fue abierta, pero en ocasiones ella no resultó evidente para los funcionarios y técnicos de las CAR. Con frecuencia, tanto la guerrilla como los paramilitares utilizaron esas asambleas y reuniones de la comunidad convocadas por las CAR para pedir cuentas tanto a las autoridades como los vecinos por su desempeño en la ejecución tanto de los programas del Plan Verde como de otros proyectos y políticas ambientales. En alguna de esas reuniones un jefe paramilitar —al referirse a la violación de las normas de utilización de aguas por parte de un concesionario del recurso que había identificado la CAR—, llegó a afirmar que “la Corporación regula y nosotros hacemos cumplir”. Es una afirmación que parece expresar la realidad en diversas zonas de la jurisdicción de algunas CAR, según lo refieren sus funcionarios.

La posición de las guerrillas a favor de la ejecución del Plan Verde fue, en algunos casos, reflejo de su discurso ambientalista. No existe una posición oficial de las FARC o del ELN en relación con el medio ambiente. Pero el tema se incluyó como uno de los puntos prioritarios en la agenda de negociaciones para la paz acordada entre el gobierno del presidente Pastrana y las FARC. Existía un acuerdo entre las dos partes sobre los avances que se podrían hacer en ese campo. Entre los puntos de importancia para el gobierno en esta materia siempre ha estado el tema de los atentados

dinamiteros a los oleoductos, una actividad originada por el ELN, responsable de la mayor parte de ellos, y que las FARC incorporó en su estrategia ofensiva desde mediados de los noventa.

La importancia del tema de los atentados terroristas a la infraestructura petrolera parecía obvia toda vez que estos dan cuenta de un derrame de petróleo equivalente a seis Exxon Valdés, con sus consecuentes impactos económicos y ambientales. En la agenda de ambas partes se encontraban también los Parques Nacionales en donde operan muchos de los frentes guerrilleros. Además, las FARC han apoyado la ubicación de cientos de familias campesinas al interior de algunos parques, como son los casos de la Macarena, los Picachos y Tinigua, los cuales hacen parte de la región en donde ese grupo guerrillero se fundó hace cuarenta años.

Algunos de los frentes de las FARC cuentan con un discurso en favor de la protección ambiental, entre los cuales se identifican los ubicados en la región compuesta por Páramo de Sumapaz, vecino a Bogotá, y la región correspondiente a los tres parques naturales nacionales antes mencionados. Como se registra en otro artículo de este libro, el discurso ambientalista se originó en parte en los talleres que sobre el medio ambiente dictara el Inderena a la guerrilla durante la tregua declarada como parte de las negociaciones de paz adelantadas durante la administración del gobierno Betancourt en los años ochenta (Andrade, 2004, en este volumen). Es un discurso que con frecuencia ha justificado diversas medidas de protección ambiental establecidas por la guerrilla en diferentes momentos, como son por ejemplo las correspondientes al uso de las aguas o a las vedas de caza y pesca y del aprovechamiento forestal. La práctica de esa visión se expresa en la región en la cual se ubica uno de los proyectos del Plan Verde estudiados, el correspondiente a la reserva campesina de Abisinia. En ella se

encuentran con frecuencia avisos fijados por la guerrilla: "No talar. Multa de \$ a quien viole la norma", "Conserva las aguas", "Protege la fauna".

El discurso ambientalista tiene también en algunos casos un contenido técnico. Algunos de los grupos guerrilleros incidieron en la escogencia de las especies de árboles a sembrar en el Plan Verde. Incluso sus visiones se tradujeron en el veto de las especies exóticas, una posición muy generalizada entre los grupos de ambientalistas del país. Así, por ejemplo, un frente de las FARC destruyó un bosque de pino de tres hectáreas, dos años después de sembrarse en un área de suelos altamente degradados. Sin embargo, la solución planteada por los técnicos de la Corporación Autónoma Regional de la Meseta de Bucaramanga, para trabajar en este tipo de suelos parece haber sido la correcta.

La posición de la guerrilla y de los paramilitares frente al tema ambiental está también permeada por consideraciones estratégicas. Las vedas a la cacería impuesta por la guerrilla se pueden relacionar con su seguridad alimentaria, toda vez que la fauna silvestre constituye una fuente importante de fuente de proteína. Así mismo, en algunas zonas del país (por ejemplo, en la Macarena) la guerrilla ha sido permisiva en la extracción de madera en aquellas épocas en que la economía local se ve afectada por bajos precios temporales de la coca, u otras circunstancias. En forma similar, algunos de los comportamientos de los paramilitares frente al Plan Verde tuvieron una motivación estratégica. Por ejemplo, un comandante paramilitar del oriente antioqueño, al ser interrogado por un funcionario de la CAR sobre las razones de su negativa a que se realizara un programa de reforestación en una zona colindante con el bosque natural, respondió que la existencia de nuevo bosque le daba una ventaja

estratégica a la guerrilla, la cual ubica sus campamentos y realiza diversas operaciones en ese tipo de hábitat. Y añadió que esa era la razón por la cual en algunos casos su grupo había propiciado la deforestación de algunas zonas. Las anteriores posiciones de la guerrilla y los paramilitares frente a la cuestión ambiental evidentemente son instrumentales a la actividad de los grupos armados y se podrían interpretar como una expresión de la visión del “uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales” en el contexto de la estrategia militar y de la economía de guerra.

Circunstancias del conflicto que inciden en la ejecución del Plan
**Más alta probabilidad de ejecución en territorios
con predominio de un grupo armado**

El Plan tuvo una mayor probabilidad de realización en las zonas controladas por uno solo de los grupos armados, en las cuales su presencia no se encontraba en disputa por otro de los grupos armados en la ilegalidad o por el Ejército Nacional. Que no se encuentre en disputa hace referencia a la no existencia de acciones armadas por parte de uno de los grupos contrarios con el fin de restar la presencia del grupo que mantiene el control. La posibilidad de realizar los programas también se vinculó a la estabilidad que el Comandante del frente y su cúpula, o el equivalente en el caso de los paras, tuviese en la zona. Los programas realizados en Corpoamazonia y Corpocesar, proveen ilustraciones sobre el particular.

Corpoamazonia adelantó exitosamente un proyecto de reforestación protectora-productora en la Reserva Campesina de Abisinia, ubicada en el departamento del Caquetá en una zona de transición entre la región andina y la Amazonia. También adelantó programas del Plan Verde en cinco municipios del departamen-

to. Tanto los municipios como la reserva se encuentran en una región que ha sido controlada por décadas por las FARC y en donde hoy opera uno de sus frentes más beligerantes. Fue una iniciativa de la comunidad organizada que recibió el respaldo de un conjunto de entidades estatales para comprar la Hacienda Abisinia en el Valle de Balsillas y establecer allí una reserva campesina. Esta última es una modalidad establecida en la reforma de ley de reforma agraria de 1994 que tiene a la vez propósitos productivos y de conservación. La creación de esta reserva particular fue en gran parte motivada para resolver los conflictos generados por la ubicación de un grupo de campesinos en zonas pertenecientes al Parque Natural Nacional los Picachos.

La reserva campesina de Abisinia cuenta con una extensión de 870 has., de las cuales 720 se parcelaron entre 60 familias en predios de 12 has. cada uno, y 150 se destinaron para la protección de un bosque natural alto-andino (2.6100 mts. sobre el nivel del mar). Sus propietarios se encuentran organizados en la Cooperativa de Abisinia para propósitos de producción, comercialización y protección del ambiente. La concepción del aprovechamiento de esta reserva se fundamenta en tres ejes: el hato ganadero —o el uso original de la hacienda—, la seguridad alimentaria y el componente ambiental. Este último (a cargo de Corpoamazonia y Parques Nacionales) incluyó la conservación y enriquecimiento del bosque natural que presentaba algún deterioro, así como la reforestación protectora de las riberas del río Balsillas y las quebradas tributarias y sus nacimientos, la siembra de cercos vivos y la agroforestería. El programa de reforestación protectora-productora se concretó principalmente en la siembra de 120.000 árboles, que requirió una inversión de \$199'000.000 (\$99'000.000 del Programa BID-BIRF, \$60'000.000 de Corpoamazonia y \$39'000.000 la

comunidad, representada esta última suma en sus aportes en especie).

Se subraya, que para una entidad del gobierno no es trivial desarrollar un programa con esta comunidad, toda vez que ella habita en una zona profundamente influida por la guerrilla. Previamente a que se iniciara la reforestación fue necesario adelantar un proceso de negociación con los adjudicatarios que se prolongó por cerca de dos años, como consecuencia de la situación particularmente conflictiva de la región. Las demoras en iniciar la ejecución tanto de éste como de otros programas fue, como se anotó anteriormente, uno de los principales impactos del conflicto. En últimas, la guerrilla adoptó una posición favorable hacia el programa, permitiendo que los funcionarios de la Corporación –y también a los de Parques–, entraran a la zona, vedada a muchas otras instituciones del Estado. El positivo desenvolvimiento de las negociaciones se explica en parte por el discurso que en pro de la protección ambiental tienen los frentes guerrilleros asentados en la zona. Así, por ejemplo, uno de los puntos álgidos de la negociación con la comunidad se refirió a la recomendación de los técnicos de la corporación de que se reemplazaran cultivos agrícolas o actividades ganaderas en las riberas de las quebradas y ríos para dar paso a la reforestación protectora. Los adjudicatarios, en un principio, se mostraron reacios a estas recomendaciones, pero finalmente acabaron cediendo ante el apoyo que la guerrilla dio a la posición de la CAR. Pero a juicio de los funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y de la Corporación, si bien las discusiones ambientales y técnicas realizadas con la comunidad fueron relevantes para el posterior proceso de reforestación, el factor económico fue lo que más incidió en hacer viable el programa.

Corpoamazonia adelantó un programa del Plan Verde en veredas de siete municipios del Caquetá: Albania, Belén de los Andaquíes, Curillo, Florencia, Montañita, Morelia y Puerto Rico. Durante el año 2001 se acordó con las comunidades realizar el programa. Después del 22 de febrero de 2002, con el rompimiento del proceso de paz, la guerrilla no permitió el ingreso de los funcionarios de la Corporación durante un periodo de cerca de tres meses. La guerrilla arguyó entonces que no se podía aceptar un programa de reforestación que hacía parte del Plan Colombia. Finalmente, las FARC permitieron adelantar la reforestación, una situación que fue favorecida por la mediación de las comunidades (ejecutoras directas del programa), y la no intervención de las alcaldías. Aproximadamente 120 familias participaron en este programa dirigido a proteger las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos municipales. Las zonas a reforestar fueron seleccionadas a partir de los planes básicos de ordenamiento territorial municipal y comprendieron un total de 552 has. Se subraya que en el programa original se había incluido al municipio de San Vicente del Caguán, centro de la zona de despeje, pero fue finalmente excluido debido a los fuertes enfrentamientos presentados allí entre el ejército y la guerrilla con posterioridad al rompimiento del proceso de paz.

Corpocezar adelantó el Plan Verde en localidades del Valle de Upar y en las estribaciones de la Serranía de Perijá y de la Sierra Nevada de Santa Marta que lo rodean (o zonas bajas del departamento), controladas por los paramilitares. Y pudo también adelantar proyectos del Plan Verde en las zonas altas y medias de las mismas cadenas montañosas, dominadas por las FARC. Hubo momentos en que las FARC o los paramilitares llegaron a poner como condición para la realización de la reforestación en el área bajo su

control, el que no se adelantaran proyectos en el campo de su contrincante. Y la Corporación y las comunidades arguyeron, en contra de esta condición, la necesidad de proteger en forma integral la cuenca de que se tratara. En últimas, se hicieron reforestaciones en zonas montañosas, controladas básicamente por las FARC, y también en zonas de la parte baja, controladas básicamente por los paramilitares, y para ser más convincente la corporación trató de reforestar un número de hectáreas equivalente en las zonas controladas por unos y otros.

Ejecución del plan en zonas en disputa

En general el Plan se ejecutó, en forma total o parcial, en zonas de agudización del conflicto, caracterizadas por los enfrentamientos abiertos entre la guerrilla y los paramilitares por su control, o por la acción del ejército en contra de estos dos grupos armados. La ejecución de algunos programas del Plan en jurisdicciones de Cornare, Corponorte y cvc, ilustran esta situación.

La Fundación de Amigos del Bosque, del municipio de San Luis en la jurisdicción del Cornare, desarrolla su actividad en una localidad en disputa entre los grupos guerrilleros y las autodefensas. La Fundación trabaja en el municipio de San Luis, jurisdicción de Cornare, y ha ejecutado desde su fundación en 1995 diversos programas en materia forestal, incluyendo uno de reforestación protectora-productora en el marco del Plan Verde. En el año 2002, 13 campesinos hacían parte de la institución. La guerrilla ha tenido presencia en la región desde hace más de tres décadas, en particular el ELN aunque con su debilitamiento en los últimos años ésta ha declinado mientras que la de las FARC se ha incrementado. En el periodo 1999–2002, el municipio y su región vecina fue escenario de una disputa entre la guerrilla y los

paramilitares por el control territorial. La cabecera del municipio fue objeto en 1999 de una incursión por parte del noveno frente de las FARC que dejó un gran saldo de destrucción física (los edificios de la Alcaldía y la inspección de policía totalmente derruidos y en parte la Caja Agraria), y que detonó el desplazamiento de un 40% de los habitantes a otras zonas del país. Desde entonces grupos de paramilitares provenientes del Magdalena Medio han restado posiciones a las FARC, pero estas siguen teniendo presencia en las zonas rurales del municipio. En una ocasión (2000) una asamblea de los habitantes realizada en la cabecera municipal convocada para solicitar a los grupos armados que dejaran en paz a la población fue interrumpida abruptamente por un enfrentamiento entre la guerrilla (FARC) y los paramilitares. En los años 2001-2002 los paramilitares hicieron tres incursiones en veredas de la región en las cuales se ubica San Luis; en una de ellas masacraron a veinticinco campesinos.

Sin embargo, la Fundación ejecuta sus actividades en medio del conflicto. Su política es la de "mantenerse neutra" frente a los grupos armados ilegales (las FARC, el ELN y las autodefensas) y el ejército nacional. Como lo afirma uno de sus líderes "nuestra posición es no meterse ni con los unos ni con los otros. Sólo lo hacemos cuando nos piden explicaciones acerca de nuestras actividades. Las FARC, el ELN, las autodefensas y el Ejército han preguntado por el programa del Plan Verde que en la actualidad realizamos (2002), y se lo hemos explicado ampliamente". Pero tener una posición de neutralidad en situaciones como estas no parece muy viable. Se trata más bien de minimizar su compromiso con uno u otro grupo, como lo reconociera el mismo líder. El hecho de que la Fundación haya podido ejecutar este programa es ilustrativo de la capacidad de supervivencia que algunos grupos campesinos pueden llegar a adquirir en medio de una situación de

conflicto con una historia que se remonta a varias décadas. Evidentemente la viabilidad de este programa se relaciona también con el prestigio y legitimidad que tiene Cornare en la zona. El programa adelantado por la Fundación, en el marco del Plan Verde, tuvo como objetivo recuperar las riberas de la cuenca y microcuencas del Río Dormilón, mediante la reforestación de 100 has. ubicadas en las fincas de 52 campesinos. Durante su realización la parte alta de la cuenca tenía presencia de las FARC y del ELN; mientras que las partes bajas estaban dominadas por los paramilitares.

La viabilidad de la ejecución y continuidad del Plan Verde se vio permanentemente afectada por las cambiantes dinámicas de la guerra en Colombia, tal como se aprecia en las anteriores ilustraciones. Incluso, en la puesta en marcha de un programa se dieron situaciones muy diversas como consecuencia de las evoluciones y momentos del conflicto al interior de la región objeto de aquel. Ese es el caso del Plan Verde que se realizó en el Catatumbo una de las regiones del país en donde se ha dado el conflicto armado con mayor agudeza por espacio de tres décadas.

Mediante el Plan Verde se adelantó un reforestación protectora-productora en un área equivalente a 1.086 has. distribuidas en tres municipios del Catatumbo: Tibú, El Tarra y Sardinata. Durante el período de realización del Plan Verde, la guerrilla (ELN y FARC), tradicionalmente dominantes en la región, había sido parcialmente desplazada por los paramilitares, en los tres municipios. Los dos grupos guerrilleros se habían ido replegando a las partes más altas y zonas boscosas. Pero esta acción de los paramilitares se ha realizado en diferentes momentos. En forma tal que en el año 2002 tenían el control de una gran parte de los municipios de Tibú y Sardinata, mientras que intentaban la toma

de El Tarra. Esta última situación, la de la toma de una zona, se instrumenta, entre otras, mediante acciones en contra de la sociedad civil, que se supone ha colaborado con la guerrilla. Los homicidios individuales, las masacres y las amenazas a los presuntos colaboradores son acciones que tuvieron lugar en El Tarra durante el año 2002, con especial intensidad.

El Plan Verde previó la reforestación de 400 has. en diez veredas del municipio de El Tarra. Durante seis meses (2001–2002) un equipo de cinco funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Norte, Corponorte, conformado por cinco técnicos forestales y trabajadores sociales trabajó con las comunidades en donde se proyectaba hacer la reforestación, de conformidad a la zonificación ambiental de la región. A la postre sólo fue factible hacer contratos con las juntas de acción comunal de cinco veredas (un total de 60 usuarios) para la reforestación de 200 has. No fue posible encontrar otras cinco veredas que estuvieran dispuestas a realizar el Plan como consecuencia de los desplazamientos y temores de los pobladores ocasionados por la acción de los paramilitares. Estos buscaban desplazar al ELN, FARC y EPL y consolidar el control del eje vial Cúcuta-Tibu-La Gabarra para impedir el paso de la guerrilla desde el sur del César hacia el departamento de Norte de Santander. La ofensiva primero se dio con éxito en los municipios de Tibú y Sadinata en los años 1999–2001, y se agudizó en El Tarra a lo largo del año 2002.

El proceso de socialización del Plan Verde en El Tarra se inició casi al mismo tiempo que las autodefensas incrementaron sus acciones en el municipio. Muchos de los usuarios potenciales manifestaron a los técnicos de la CAR que su único deseo era salir de la región para no estar en la zozobra de los enfrentamientos armados entre las autodefensas y las FARC y el ELN. Como se su-

braya en el informe técnico (Corponor, 2002): "En algunas ocasiones el equipo técnico tenía que postergar las visitas, hasta que la situación tendía a normalizarse. En el Municipio de El Tarra, en algunas veredas como Las Maravillas, El Receptor, Santa Clara, Km 90 y Las Torres, se socializó el proyecto, con gran aceptación por parte de la comunidad, pero a la siguiente visita los técnicos no encontraron los habitantes en dichas veredas puesto que la gente había sido desplazada, por la presencia de grupos alzados en armas. Por ello había que empezar de nuevo el trabajo con nuevas comunidades". La ejecución de las 200 has. en cinco veredas se hizo en medio de grandes incertidumbres, pero se llevó finalmente a cabo gracias a la obstinación mantenida por los funcionarios de Corponorte, que trabajan en una situación tan poco propicia, corriendo muchas veces altos riesgos personales. La situación de zozobra que se vivía en las veredas en las cuales se adelantó la reforestación se expresa en el hecho de que los contratos para efectuarla debieron ser llevados por los funcionarios de la Corporación hasta las casas de habitación de los presidentes de las juntas de acción comunal para su firma, toda vez que estos no se atrevieron a viajar hasta la cabecera municipal ante los riesgos que conllevaba ese desplazamiento. Según los funcionarios las comunidades mantuvieron siempre "un gran compromiso y cariño con el proyecto". Sin embargo, "en los talleres para su puesta en marcha se percibió que se sentían muy amenazados....".

Tibú pasó por un proceso de enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares similar al de El Tarra tres años antes. Finalmente, los paramilitares llegaron a controlar el corredor vial mencionado, las cabeceras municipales y zonas aledañas. En el contexto de esta situación Corponorte adelantó el programa con 189 usuarios, para reforestar 686 has. en 22 veredas del municipio de Tibú, du-

rante el año 2002. Originalmente se proyectaba reforestar 486 has., pero el programa se amplió al asignar a este municipio las 200 has. que no se pudieron contratar en El Tarra. Pero el hecho de poder llevar adelante el programa no significa que no se presentaran algunas situaciones de gravedad en las comunidades beneficiarias, como se consigna en el mencionado informe: "En el Municipio de Tibú, se presentó el asesinato de el presidente de la Vereda Venecia Guamalito y de un usuario..."La situación de Sardinata fue similar; en esta localidad se ejecutó exitosamente la reforestación de 200 has. en el periodo 2001-2002.

La reforestación mediante el Plan Verde en el Catatumbo entró a hacer parte del conjunto de actividades que los campesinos usuarios realizan en sus fincas, que, además de las agropecuarias tradicionales con frecuencia incluyen el cultivo de coca. En efecto, se estima que en un 40% de las fincas en las cuales se adelantó el Plan Verde en el Catatumbo existía algún cultivo de este producto, pero el Plan no fue concebido como estrategia de sustitución.

Si bien se ha dado una fuerte arremetida paramilitar a partir de 1999 la presencia del ELN, el EPL y las FARC fue muy significativa durante el año 2002. Al tiempo que el ELN se debilitó, las FARC buscaron impedir que los paramilitares ocuparan el lugar preponderante de aquel grupo en el Catatumbo. Además, las incursiones de los paramilitares han estado en parte relacionadas con el narcotráfico, como lo evidencia el hecho de que una vez que obtienen el control del mercado de pasta de coca disminuye la violencia generada por estas organizaciones. A su vez, los esfuerzos del ejército se han concentrado en impedir la acción de destrucción de la infraestructura petrolera, pero durante el año 2002 incrementaron las actividades dirigidas a apoyar los procesos de

erradicación de los cultivos ilícitos. Como se ha señalado “la diversidad y fortaleza de los actores armados y la amplitud de la zona en disputa –selvática, montañosa y con importantes corredores y zonas de frontera, hace prever un enfrentamiento prolongado” (VR, 2002). Es en este cuadro trágico que se debaten las comunidades usuarias del Plan Verde del Catatumbo y los funcionarios de Corponorte que tratan de ponerlo en marcha.

Imposibilidad de adelantar el plan en algunas zonas

La puesta en marcha de algunos programas de Plan Verde previstos para algunas regiones se vio totalmente impedida en los territorios en disputa entre la guerrilla y los paramilitares, tal como se ilustró en el caso de El Tarra, y tal como se ilustra con algunos casos adicionales en esta sección. Sin embargo, este evento fue la excepción tal como se ha argüido a lo largo de este escrito. En general, la disputa por un territorio conllevó dilaciones y dificultades en la ejecución del Plan.

Entre los programas que no se pudieron ejecutar se mencionan los del Sur de Bolívar en donde la disputa por el control del territorio ha llevado a enfrentamientos abiertos entre el ELN y los paramilitares, siendo esta una de las primeras regiones del país en donde se presentaron tales intercambios. Situaciones similares se presentaron en Corpoguavio que estuvo en imposibilidad de adelantar sus programas del Plan Verde en sus áreas de jurisdicción.

A su vez, la cvc no pudo llevar a cabo los programas previstos del Plan Verde en las estribaciones de la Cordillera Central, una zona en la cual los intentos del control paramilitar fueron repelidos por las FARC en el periodo 2001–2002, generando el desplazamiento de los habitantes de diversas localidades.

Cuando un territorio pasó sucesivamente del control de un grupo armado a otro, en ocasiones fue posible garantizar la continuidad del proyecto, después de un tiempo de receso, o del tiempo necesario para que el grupo triunfante en la localidad se asentara en ella. Así, por ejemplo, el Sub-programa de Microcuencas realizado en la vereda Villa Colombia (municipio de Jamundí) entre 1994 y 1999, pudo realizarse exitosamente en medio de la presencia de dos grupos guerrilleros que en forma sucesiva (ELN, FARC, respectivamente) ocuparon la localidad, así como de los paramilitares que sustituyeron a la guerrilla. Una vez instalado uno de estos grupos en la región los funcionarios de la CVC y las comunidades debieron persuadirlo sobre la necesidad de seguir adelante con el proyecto que entre 1995 y 1999 alcanzó una reforestación de 400 has.

Los grupos armados impidieron también a las CAR que se plantearan proyectos del Plan Verde en áreas en las cuales consideraban que la presencia de las autoridades del Estado podía reñir con sus actividades ilícitas. Así, por ejemplo, la guerrilla no permitió que, en el contexto del Sub-programa de Microcuencas la CVC, se hiciera presente y planteara proyectos de reforestación en una localidad cercana a Villa Colombia (vereda del municipio de Jamundí) en la cual se encontraban localizados cultivos de coca protegidos por aquella. Sin embargo, el cultivo de la coca no fue, en general, un impedimento para adelantar los programas de reforestación.

CONCLUSIONES

Los bosques son el hábitat y medio de vida de un gran número de colombianos. Pero los bosques están también profundamente vinculados con la guerra y podrían llegar a constituirse en un ins-

trumento para construir la paz, como bien lo ha argüido Julio Carrizosa Umaña (2000).

En el último decenio se llevó a cabo un programa de reforestación, con énfasis en la protección de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos municipales. Ese programa se desarrolló con comunidades rurales pobres ubicadas predominantemente en zonas de conflicto. En una primera etapa se denominó como el Sub-Programa de Microcuencas del Programa de Recursos Naturales, y mediante él se intervinieron cerca de 50.000 has. entre 1994 y 1998; en su segunda etapa se denominó como el Plan Verde y su ejecución arrojó la intervención cerca de 87.000 has. entre el último año y el 2002. Se subraya que el Plan Verde incorporó en su formulación y ejecución concepciones más avanzadas en materia ambiental, como fue el tema de la restauración. Este trabajo se concentró en el estudio de la ejecución del Plan Verde e intentó de explorar las circunstancias que permitieron su realización en medio de la guerra. Para ello se examinó la forma como se han ejecutado programas específicos del Plan en zonas especialmente conflictivas, en particular ubicadas en las jurisdicciones de cinco CAR: la Corporación Autónoma Regional del Norte (Corponor), la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corporcesar), la Corporación Regional Autónoma del Valle del Cauca (CVC), la Corporación Autónoma Regional de Río Negro-Nare (Cornare), y la Corporación Autónoma Regional de Desarrollo Sostenible de la Amazonia (Corpoamazonia).

Las evidencias alcanzadas en este estudio indican en forma inequívoca que la viabilidad de la realización del Plan Verde encuentra una de sus principales explicaciones en el compromiso de las comunidades con él. Ellas fueron fundamentales en los procesos de persuasión (o de negociación) con las guerrillas y los

paramilitares, según sea el caso, para que estos grupos permitieran la realización de los proyectos del Plan Verde.

Las comunidades encontraron en el Plan un fuerte incentivo económico de corto y mediano plazo, ubicado en los ingresos que recibieron por concepto de los jornales asociados a las labores del establecimiento y mantenimiento de las plantaciones durante los dos primeros años. Además, el establecimiento por parte de las comunidades de los viveros para proveer el material vegetal, se constituyó en algunos casos en un incentivo adicional. Fueron incentivos con un especial significado si se toma en cuenta que el Plan se desarrolló principalmente con comunidades pobres y que por consiguiente se constituyó en un medio para aliviar la pobreza.

Pero al tratar el asunto de los incentivos debe tomarse en cuenta los aportes efectuados por las comunidades para la realización del Plan. En primer término, un aporte en mano de obra equivalente al 20% del valor del proyecto. En segundo término, la asignación de una parte de su parcela a la actividad forestal, que, con frecuencia, corresponde a tierras antes dedicadas a la actividad agropecuaria. Esta decisión de cambio el uso de la tierra se relaciona con las expectativas de las comunidades sobre los impactos ambientales del Plan, en particular los hidrológicos, así como sobre sus otros beneficios económicos (por ejemplo, la obtención de leña en el mediano plazo y de madera en el largo plazo).

Si bien formalmente en el Plan se hace menos énfasis en las externalidades hidrológicas (regulación hídrica, control de la erosión) y se establece como objetivo general la restauración de los ecosistemas boscosos, a nivel de campo las CAR motivaron a las comunidades con el tema de la protección de las cuencas vinculadas a los acueductos municipales. Es una bandera que se ha se-

guido utilizando para la reforestación no obstante que, tal como se ha argüido en este escrito, el conocimiento hoy existente sobre la materia indica que la reforestación no necesariamente trae consigo unas externalidades hidrológicas positivas. Como diversos estudios lo han demostrado las externalidades hidrológicas positivas de la reforestación son específicas. Si lo que se busca es proteger las cuencas que abastecen los acueductos municipales, la estrategia debería partir de una evaluación que indique cuáles cambios del uso de la tierra son los más adecuados para tal propósito. Además, esta evaluación deberían tomar en consideración la relación eficiencia/costo de la reforestación frente a otras alternativas del uso del suelo en la consecución del mencionado propósito.

La realización del Plan también se explica por la existencia de unas instituciones gubernamentales (en particular el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales) que se han ubicado en las regiones de su jurisdicción como entes fundamentalmente técnicos, con lo cual lograron mantener una cierta neutralidad frente la guerra. Además, se explica también por la existencia de unos funcionarios comprometidos con una actividad en la cual encuentran positivos impactos sociales, ambientales y económicos. Los funcionarios y técnicos de las CAR tienen hoy una valiosa tradición y experiencia de trabajo con las comunidades que les permitió lidiar con el Plan en condiciones de orden público muy adversas a nivel local —la vereda y el municipio. Y que constituyó en muchos casos la base de su legitimidad frente a las comunidades mismas, una circunstancia que a la postre les colocó en una posición favorable de persuasión (o negociación) con los grupos armados. La última situación fue tanto más cierta en aquellas regiones en las cuales las CAR habían tenido una

larga trayectoria en programas comunitarios, como es por ejemplo el caso de Cornare.

Por lo general, las comunidades mismas se encargaron de persuadir a los grupos armados para que permitieran la presencia de las CAR en las localidades escogidas para adelantar el Plan Verde. Pero normalmente esta acción debió ser reforzada con contactos directos de directivos o funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y las CAR con los comandantes de la guerrilla y los paramilitares. Estos contactos se realizaron en unos casos por iniciativa misma de los funcionarios y en otros por la de los grupos armados. Ellos fueron procesos de intercambio de información mediante los cuales los grupos armados buscaron asegurarse que los proyectos no constituyeran ninguna amenaza para sus objetivos estratégicos militares y que los beneficios económicos se concentraban en las comunidades. En algunos casos las guerrillas impusieron condiciones para su realización, siendo dos de las más frecuentes: la no presencia de contratistas para la ejecución de algunas de las labores del Plan (como en su momento lo hicieran algunas CAR), y la exclusión de las entidades departamentales y municipales como partes ejecutoras. Esta última condición parece estar dirigida a evitar la obtención de beneficios políticos por parte de las autoridades municipales y los líderes políticos locales, o el fortalecimiento de las entidades municipales a los ojos de las comunidades.

Los funcionarios de campo de las corporaciones y del Ministerio corrieron riesgos personales de consideración. Estos se hicieron mayores en zonas que se encontraban en disputa entre las guerrillas y los paramilitares, ante la eventualidad de que unos u otros los identificaran como colaboradores de su adversario, por el solo hecho de apoyar a unas comunidades ubicadas en el terri-

torio del enemigo, o por haber tenido contactos con alguno de los comandantes con el fin de buscar su anuencia para realizar un determinado proyecto.

En últimas, la acción de las corporaciones en las localidades específicas en donde se adelantó el Plan Verde estuvo supeditada a la voluntad de los grupos armados ilegales. Su naturaleza de autoridad ambiental no constituyó, en general, un riesgo para sus actividades estratégico militares. Qué significa para las comunidades el hecho de que los proyectos se hubiesen podido realizar por gracia de aquellos grupos es un asunto que restaría por explorar directamente con ellas. Las evidencias recogidas en el curso de este estudio a través de los directivos y funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y de las corporaciones, parecerían indicar que las comunidades visualizaron al Plan Verde como una realización del Estado colombiano, y que el hecho de que los grupos armados dieran vía libre para su ejecución no significó que aquellas le otorgaran a estos crédito por su realización.

Los grupos armados tomaron una posición favorable hacia la ejecución del programa principalmente como consecuencia de la percepción de los beneficios económicos que las comunidades recibirían en el corto plazo. Es además plausible que los grupos armados también recibieran beneficios económicos indirectos como consecuencia de la mayor capacidad económica adquirida por las comunidades, situación que las habilitaría para entregar a aquellos las contribuciones (en particular en especie) que en ocasiones les exigen. Sin embargo, determinar cuáles son los mecanismos de recepción y cuál es la magnitud de los mismos no fue objeto de esta investigación. Se conocieron, sí, algunos intentos de los grupos armados de obtener recursos económicos directos del Plan Verde, que fueron rechazados o evitados en su momento por las autoridades.

El discurso pro-ambiental de algunos frentes de las FARC parece haber contribuido a la realización del Plan, como se evidenció en el caso del Caquetá. Se puede suponer, además, que la extracción campesina de gran parte de los efectivos de la guerrilla favoreció su ejecución, en particular por parte de aquellos que provienen de veredas en las cuales ha existido alguna tradición de conservación de las microcuencas.

La dinámica particular del conflicto armado en los sitios específicos objeto del Plan Verde aparece como un factor de gran incidencia en su realización. En general, la evidencia muestra que en aquellas áreas en disputa entre las guerrillas y los paramilitares, la probabilidad de acordar y realizar un programa con la comunidad, o de que su desarrollo no tuviera problemas, fue menor a la de aquellas áreas en las cuales un grupo armado específico mantenía su control. Los eventos más extremos de este tipo de conflicto se dieron en aquellas áreas en que el enfrentamiento entre los grupos armados conllevó el desplazamiento de los habitantes, situación que obviamente impidió la realización del Plan Verde, como se ha ilustrado en el municipio del El Tarra en la región del Catatumbo.

Que en medio del conflicto se puedan realizar proyectos gubernamentales de reforestación —muchas veces en localidades marcadas por una guerra con cruentas y viciosas expresiones en contra de la población civil—, es una inconfundible señal de la existencia de comunidades que sueñan y creen en un futuro mejor. Esas comunidades parecen haber encontrado en la reforestación de las microcuencas un proyecto colectivo para la reafirmación de sus derechos territoriales, un factor que en este estudio se identifica como la principal explicación de su compromiso con la ejecución del Plan Verde. Se trata de una hipótesis construida a partir

de evidencias recolectadas principalmente con funcionarios públicos del Ministerio del Medio Ambiente y las CAR, y por ello requeriría de su validación con las comunidades mismas. Los proyectos de reforestación son un emprendimiento cuyos resultados más importantes sólo se comenzarán a ver entre 15 y 20 años después de haber sido iniciado. Es un horizonte de tiempo que en épocas de paz se denomina de largo plazo y que en épocas de guerra quizá parezca más lejano.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Germán (2004). "Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia". Bogotá. Foro Nacional Ambiental-CIFOR. En este volumen.
- AYLWARD, Bruce (2000). "Economic Analysis of Land-use Change in a Watershed Context" paper presented at a *Unesco Symposium/Workshop on Forest-Water-People in the Humid Tropics*, Kuala Lumpur, Malaysia. July 31 –August.
- BID (2004). *Tendencias de la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe* (Proyecto co-dirigido por Guillermo Espinosa y Manuel Rodríguez). Washington , D.C.
- BROOKS, Kenneth; Hans Gregersen, Peter Folliott, and K.G. Tejwani (1992). "Watershed Management: A Key to Sustainability", en Sharma, Narendra, P. (Ed). *Managing the World's Forests*. Ioaw: Kendall/Hunt Publishig Company.
- CARRIZOSA UMAÑA, Julio (2000). "Bosques para la Paz". Bogotá. Ministerio de Medio Ambiente, inédito.
- _____ (1996). "Estudio de Caso: Tasas, Bosques Comunitarios, Propiedad e Ideología", en Rodríguez Becerra, Manuel, Eduardo Uribe y Julio Carrizosa. *Instrumentos Económicos para la Ges-*

- ción Ambiental en Colombia*. Santafé de Bogotá, Editorial CEREC.
- CAVELIER, Jaime (1991). "El Ciclo del Agua en Bosques Montanos" en URIBE, Cristina (Ed) *Bosques de Niebla en Colombia*. Santafé de Bogotá. Banco de Occidente.
- CEPAL (Comisión Económica para la América Latina) (1998). *Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: PNUMA, CEPAL.
- CONTASTINO, L.F. (1995). "Financial Incentives for Industrial Plantations in Argentina: the World Bank Story". Washington, D.C. Working Paper ENV-4.
- CORPONOR (Coporación Autónoma Regional de Norte de Santander) (2002). "Informe final convenio 1993115 Corponor-Minambiente. Proyecto reforestación cuenca baja del río Catatumbo". Cúcuta, Corponor, inédito.
- CHANDRASEKHARAN, C. (1996). "Cost, Incentives and Impediments for Implementing Sustainable Forest Mangment", en *UNDP Financial Mechanisms and Sources of finance for Sustainable Forestry. Workshop Proceedings*, Pretoria, South Africa.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations). (2001). *The Global Forests Resources Assesment 2000*. Rome. FAO.
- _____ (1999). *Situación de los Bosques del Mundo*. Roma. FAO.
- _____ (1997). *The State of the World's Forests*. Roma. FAO.
- GREGERSEN, Hans and Arnolando Contreras (2001). "Investing in the Future: The Private Sector and Sustainable Forest Management". Paper submitted to the "Workshop on Financing of Sustainable Forest Management". Oslo, Norway, 22-25, january.

- HALTIA, Olli and Kari Keipi (1999). "Financing Forests Investment: The Issue of Incentives", en *Forest Resource Policy in Latin America*. Edited by K. Keipi. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- IDEAM (Instituto de Estudios Ambientales) (2001), *Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Bogotá.
- _____ (1998). *El Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá, IDEAM.
- IER (Instituto de Estudios Rurales, Universidad Javeriana) (2000). "Revisión de Incentivos Económicos para Proyectos de Microcuencas". Bogotá. Instituto de Estudios Rurales, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, inédito.
- INSTITUTO VON HUMBOLDT (1998). *Colombia, Biodiversidad siglo XXI. Propuesta Técnica para la Formulación de un Plan de Acción Nacional de Biodiversidad*. Instituto Von Humboldt, MMA, DNP, UICN, PNUMA, Santafé de Bogotá.
- KAIMOWITZ, David (2000). "Useful Myths and Intractable Truths: The Politics of the Link Between Forests and Water in Central America", San José de Costa Rica: Center for International Forest Research (CIFOR).
- KEIPI, Kari (Editor) (1999). *Forest Resource Policy in Latin America*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- LAIR, Eric, IDEAM (Instituto de Estudios Ambientales). "Colombia: una guerra contra los civiles". Bogotá. Foro Nacional Ambiental-Cifor, inédito.

- MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) (2003). Logros y Avances del Programa Ambiental, Créditos BID 744/OC-CO y 910/SF-CO. Bogotá, MAVDT, inédito.
- MMA (Ministerio del Medio Ambiente de Colombia) (2002a). "Metas programadas vs. logros alcanzados en la ejecución del Programa Ambiental". Créditos BID 774/CO-OC y BID 910/SF-CO. MMA. Inédito, mayo.
- _____ (2002b). "Programa Ambiental". Créditos BID 774/CO-OC y BID 910/SF-CO. Evaluación de la ejecución a marzo de 2002. MMA. Inédito.
- _____ (2002c). "Programa Ambiental". Créditos BID 774/CO-OC y BID 910/SF-CO. Lecciones Aprendidas. MMA. Inédito, mayo.
- _____ (2001a). "Síntesis de las Experiencias del Programa de Microcuencas. Unidad Coordinadora, Programa Ambiental y de Manejo de Recursos Naturales". Créditos BIRF 3692-CO y BID 774/CO-OC y 910-Sf/Co. Dirección General De Ecosistemas. Bogotá. Inédito.
- _____ (2001b). "Plan Nacional de Desarrollo Forestal". Bogotá, MMA.
- _____ (2001c). "Parques con la Gente". Avances 1998-2000. Bogotá, MMA, Parques Nacionales de Colombia, GTZ.
- _____ (1999a). "Políticas Ambientales de Colombia". Bogotá. MMA.
- _____ (1999b). "Implementación del Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia (Plan Verde) en el Contexto del Plan Colombia, Periodo 1999-2002". Bogotá, MMA. Mimeógrafo.

- _____ (1999c). "Implementación del Plan Verde en el Contexto del Plan Colombia, para la Región del Macizo Colombiano, Periodo 1999-2002". Bogotá, MMA. Mimeógrafo.
- _____ (1999d). "Implementación del Plan Verde en el Contexto del Plan Colombia, para la Región del Piedemonte Suroriental de la Cordillera Oriental, Periodo 1999-2002". Santafé de Bogotá, MMA. Mimeógrafo.
- _____ (1999e). "Implementación del Plan Verde en el Contexto del Plan Colombia, para la Región del Magdalena Medio, Periodo 1999-2002". Bogotá, MMA. Mimeógrafo.
- _____ (1999f). "Implementación del Plan Verde en el Contexto del Plan Colombia, para la Región del Chocó Biogeográfico, Periodo 1999-2002". Bogotá, MMA. Mimeógrafo.
- MOURA-COSTA, Pedro, Lionel Fretz and Gerarld Kohn (2001). "Assesing the Feasibility and Operationlisation of an Investmet Promotion Entity (IPE) for Sustainable Forest Management". Workshop on Financing fo Sustainable Forest Management, CIFOR, Oslo, January.
- MYERS, Norman (1989). *The Heat is On: How warming Threatens the Natural World*. Green Peace, May/June.
- OROZCO, José Miguel (1999). *Las Políticas Forestales en Colombia. Análisis de los procesos de formulación, contenidos y resultados globales*. Santafé de Bogotá. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- PONCE DE LEÓN, Eugenia –editora– (2000). *Restauración ecológica y reforestación*. Bogotá, FAAE, FESCOL, Foro Nacional Ambiental.
- PNUMA. GEO (2000). *América Latina y el Caribe, Perspectivas del Medio Ambiente*.

- RAGA, Fernando (2001). *The Private Sector and Sustainable Forest Management - A Private Perspective from South Americas's Southern Cone. Workshop on Financing fo Sustainable Forest Management*. CIFOR. Oslo. January.
- RANGEL SUÁREZ, Alfredo (2001). "Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia". Bogotá. Foro Nacional Ambiental-Cifor. (Incluido en este volumen).
- RICHARDS, Michael (1999). *'Internalising the externalities' of Tropical Forestry: A Review of Innovative Financing and Incentive Mechnisms*. London, Brussels. Overseas Development Institute and European Comission.
- ROBERTS, John (1997). "Forests: Their Influence on Water Quantity and Quality", en Woodwell, George, M (Editor) *Forests in a Full World: report of the Scientific Committee*. Geneva: World Commission on Forests and Sustainable development.
- RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel y Eugenia Ponce De León (2000). "La financiación del Plan Verde en Colombia: Retos y Oportunidades" en PONCE DE LEÓN, Eugenia –editora– (2000). *Restauración ecológica y reforestación*. Bogotá, FAAE, FESCOL, Foro Nacional Ambiental.
- RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel (1998). "Principales Causas Políticas de la Deforestación", en *Memorias del xi Congreso Mundial de Boques* Vol. 7.
- RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel, Eduardo Uribe y Julio Carrizosa (1996). *Instrumentos Económicos para la Gestión. Ambiental en Colombia*. Editorial CEREC, Santafé de Bogotá.
- RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel y Eduardo Uribe (1996). "Medidas Actuales y Potenciales de Carácter Fiscal y no Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia", en RODRÍGUEZ BECERRA,

- Manuel, Eduardo Uribe y Julio Carrizosa (1996). *Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental en Colombia*. Editorial CEREC, Santafé de Bogotá.
- SÁNCHEZ, Jairo, y otros (1998). "Uso del Territorio en Colombia". En *El Medio Ambiente en Colombia*. Editado por P. Leyva. Santafé de Bogotá. Ideam.
- SHARMA, Narendra, P. (Ed.) (1992). *Managing the World's Forests*. Ioaw: Kendall/Hunt Publishig Company.
- UNDP (1996). "Report on the Workshop on Financial Mechanisms and Sources fo Finance for Sustainable Forestry" Pretoria, South Africa.
- VP (Vicepresidencia de la República de Colombia) (2002). *Colombia, Conflicto armado, regiones, derechos humanos y derecho internacional humanitario, 1998-2002*. Bogotá. Vicepresidencia de la República.
- VAUGHAN, W.J. (1995). *Incentives for Watershed Managment*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank Working Paper ENV-4.
- WORLD BANK (1996). *Market Based Instruments for Environment Policy Making in Latin America and the Caribbean. Lessons from Eleven Countries*. Washington, D.C., World Bank.
- WCFSO (World Commission On Forests And Sustainable Development) (1999). *Our Forests our Future*. New York. Cambridge University Press.
- WRI (World Resources Institute) (1997). *The Last Frontier Forests*. Washington, D.C. WRI.

La política de Parques con la Gente,
el conflicto armado interno
y el gobierno de la “Seguridad Democrática”*

Hernán Darío Correa C.

A MODO DE INTRODUCCIÓN.

LOS CAMBIOS REGIONALES DE LOS BOSQUES Y LAS ÁREAS
PROTEGIDAS, IMPULSADOS POR EL CONFLICTO ARMADO

Reflexionar sobre las relaciones con el conflicto armado interno en que se ve envuelta hoy la política de participación social en la conservación¹, supone empezar a preguntarse por las reales implicaciones de la ruptura del proceso de paz, y de la asunción de un gobierno cuyo programa está centrado en la aceptación del reto de la guerra que han propuesto los actores armados. Ambos

* Ensayo escrito a finales de 2002.

1 O “Política de parques con la gente”, que en adelante se citará así. Cfr Uaesppn (2002 a), en el cual se exponen sus objetivos, líneas de acción, metas, etc., los cuales por razones de brevedad aquí se tratarán indirectamente, al exponer los fundamentos conceptuales de la misma, más adelante.

aspectos concretan una profunda transformación del conflicto armado a partir de dos factores que no le son ajenos, relacionados con los EEUU: la vinculación definitiva del tema de la droga con el mismo, y la interesada identificación como terroristas de los actores armados irregulares que intervienen en él.

Esa transformación no es sólo de escala, sino en cuanto a la naturaleza misma del conflicto armado, ahora proyectado integralmente hacia el futuro del país a partir de la internacionalización de sus dimensiones y de sus dinámicas, y de la política de seguridad del nuevo gobierno colombiano desde la cual se pretende diseñar todos los temas sociales y económicos de la acción pública en los próximos cuatro años, incluyendo las formas del régimen político en su conjunto, y un plan de desarrollo al parecer basado en la búsqueda de un nuevo ciclo de la economía exportadora esta vez de recursos agroforestales y mineros. Ambos aspectos, junto con las estrategias integrales de la insurgencia, ligadas a intereses de la economía de guerra y de la seguridad de los cultivos ilícitos y de muchos de los macroproyectos presentes en las regiones, profundizan el impulso que el conflicto armado viene dando al proceso de reconfiguraciones regionales impuestas por las rearticulaciones nacionales al mundo globalizado.

En efecto, es un hecho evidente, pero a pesar de ello no tan recordado a menudo, que el conflicto armado se desenvuelve en medio de las transformaciones sociales y económicas, sectoriales y nacionales que va imponiendo la globalización, las cuales en los últimos años han generado dinámicas no sólo recesivas sino regresivas en la economía nacional, pero también han consolidado algunos enclaves exportadores en varias regiones del país. Ambos procesos, el de guerra y el de desarrollo, van dando forma a particulares combinaciones entre conflictos sociales y conflic-

tos ambientales, en los contextos regionales específicos en que se desenvuelven².

Dicho en otras palabras, el conflicto armado, ligado históricamente a problemas estructurales relacionados con reforma agraria y exclusión política, estaría siendo redefinido profundamente por su proceso mismo, en el sentido de que está transformando los factores nacionales, regionales y locales de poder dentro de los nuevos ciclos de "desarrollo" exportador del país (incluidos los cultivos ilícitos), y contribuyendo a redefinir las relaciones históricas entre conflictos sociales y conflictos ambientales en Colombia.

De modo general, los conflictos sociales se entienden aquí como los conflictos relacionados con los factores de la riqueza, del poder y de la reproducción social (la tierra, los recursos naturales, el capital, el trabajo, etc.), en los cuales se ubican de modo general temas nacionales aplazados históricamente como las reformas agraria y urbana, la redistribución del ingreso, las estructuras socio-económicas, etc.; y los ambientales como aquellos asociados a los modelos vigentes de uso y manejo de recursos naturales, los cuales tienen que ver con el modelo de desarrollo mismo, el desarrollo sostenible, los usos intensivos del agua, del suelo y de los bosques, la actividad sectorial productiva, la conservación natural y la diversidad cultural.

Las formas como se van resolviendo dichas conflictividades cuentan cada vez más con el conflicto armado como uno de sus elementos centrales, no sólo en cuanto a su peso en la economía y

2 A nuestro modo de ver ahí se encuentra el quid de las propuestas del gobierno de la "Seguridad Democrática", además de las formas extremas de acción político-militar pública que se encargó de promover preventiva y provocadoramente el ministro del Interior, Fernando Londoño Hoyos, desde antes de su posesión.

en el funcionamiento del Estado, sino en cuanto al ejercicio efectivo del poder a nivel local, regional y nacional, y sobre todo en cuanto a los impulsos que da a un verdadero reordenamiento territorial del país, aplazado desde hace más de 15 años en los escenarios formales de la política nacional³.

Todo lo anterior conduce a reflexionar otra vez y de modo urgente sobre las relaciones entre política, desarrollo, sociedad y medio ambiente, que es tal vez el hilo fuerte que puede explicar la naturaleza del actual gobierno, en cuanto a los consensos en el bloque dominante sobre guerra, economía, seguridad y reforma política e institucional, a partir de las propuestas desarrollistas y belicistas del grupo de banqueros y de hacendados tradicionales en trance de modernización agroexportadora que lideró la campaña electoral del actual presidente, tal y como podrían ilustrarlo sus propuestas de Estado disciplinario y de información ciudadana, las medidas macroeconómicas coherentes con el mandato del Fondo Monetario Internacional, los proyectos de inversión pública en vías y puertos, las propuestas de crear o fortalecer plantaciones agroforestales exportadoras, y el nuevo perfil del Ministerio del Medio Ambiente, recientemente encargado de algunos de los temas tradicionales del desarrollo, tales como la vivienda y el ordenamiento territorial.

3 A pesar de las casi veinte propuestas de reordenamiento territorial nacional existentes, y del aplazamiento formal del tema en el Congreso y por parte de los sucesivos gobiernos desde la Constitución de 1991 que ordenó hacerlo efectivo, el asunto ha venido imponiéndose de la peor forma: a través de la violencia que impone desplazamientos masivos de población, y genera cambios en la tenencia y en los precios de la tierra, así como la construcción de vías de comunicación y puertos aéreos y fluviales, y de enclaves agroindustriales lícitos o ilícitos, en zonas controladas por uno u otro actor armado legal o ilegal. A ello se suma la ya citada consolidación de enclaves petroleros, mineros y energéticos, cuyas políticas de seguridad son tan variadas como relacionadas cada vez más directamente con la guerra.

Por eso, en parte, el análisis de la dinámica del conflicto armado y sus relaciones con temas como las políticas ambientales, y en este caso con la política de parques, tendría que versar más sobre las tendencias y los procesos políticos y socio-económicos, y sobre las nuevas articulaciones regionales y nacionales de los actores armados con los objetos y escenarios del desarrollo exportador, para poder empezar a reconocer los nuevos contextos regionales de los bosques y de las áreas protegidas, y las verdaderas dimensiones de las presiones o amenazas que se ciernen sobre ellos; y no sólo las afectaciones puntuales y las dinámicas locales en torno a los mismos, propios de las acciones armadas como tales, que por lo demás están siendo objeto de otros análisis en el Foro ambiental dentro del cual se presentan estas reflexiones⁴.

La discusión sobre el futuro de los bosques en Colombia debería tratar de complementar y quizá superar muchos de los tópicos de protección y de manejo que han caracterizado la acción ambiental durante más de quince años, abocada a trabajar sobre las microcuencas, que sin duda seguirán siendo muy importantes, para poder hacer el análisis de la recontextualización de los bosques en los reordenamientos regionales y territoriales que están teniendo lugar en Colombia, en los cuales, como se dijo, el proceso del conflicto armado es fundamental; hasta el punto de reconstruir el concepto de localidad e invertir, por lo menos en la planeación pública, el orden mismo de representación de los problemas que aquellos afrontan⁵.

4 Incluidos en este volumen.

5 Al respecto, los expertos han llegado hasta proponer un nuevo término descriptivo sobre el tema: la "glocalización", para aludir a una localidad directa

En esa perspectiva, y con base en los objetivos propuestos para esta reflexión por el Foro Nacional Ambiental, aquí se tratará específicamente de ofrecer elementos para reflexionar sobre los retos que afronta un aspecto de la gestión ambiental de conservación ante la nueva dimensión del conflicto armado nacional; es decir, de analizar más la política de parques y sus posibles dificultades y retos, antes que la situación o las afectaciones de los parques nacionales y de los bosques en sí.

LA POLÍTICA DE PARQUES CON LA GENTE O DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSERVACIÓN

LA META GENERAL: LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

La política de parques con la gente asumió una meta general y de largo plazo, que se constituye en un verdadero reto para el país: la consolidación del sistema nacional de áreas protegidas (SINAP), que durante cincuenta años se ha venido construyendo como un recurso de la planeación pública nacional y de la gestión ambiental, en función de la conservación natural y de la protección cultural, ligado a tres temas: a) la biodiversidad en sentido natural (ecosistemas de selva, de páramo, de humedales, marinos, entre otros; diversidades genéticas y de especies animales y vegetales

mente globalizada, muchas veces impuesta por intereses derivados de la esfera mundial. Además de casos conocidos como Urabá, o las plantaciones de pino en el occidente del Cauca, el caso del municipio del Piamonte, en la Bota Caucana, podría ser un ejemplo, en tanto fue creado al tenor de las exploraciones petroleras en su territorio, trata de vivir de las regalías, y ha padecido desde entonces fumigaciones masivas contra los cultivos ilícitos, y el desbordamiento de la disputa de los actores armados por el control de la seguridad en el mismo.

de magnitud y características únicas a nivel mundial); b) los servicios ambientales de los mismos (producción de agua y de alimentos que posibilitan la vida y el funcionamiento de las ciudades y la producción industrial y agraria, regulación del clima, purificación del aire, entre otros); y c) la diversidad étnica y cultural de la nación, expresada en la existencia de 82 pueblos indígenas de casi un millón de habitantes, más de 6 millones de miembros de comunidades negras, y por lo menos 6 grandes complejos socioculturales asociados a las grandes regiones del país (altiplanos, vertientes andinas, las costas atlántica y pacífica, los llanos, la Amazonia, etc.)

Dicho sistema alcanza hoy a cubrir una cuarta parte del territorio nacional, configurado como parques nacionales, santuarios de fauna y flora y reservas naturales (10 millones de has. en total, aprox.), territorios y resguardos indígenas (casi 30 millones de has.), territorios colectivos de comunidades negras (5 millones de has., aprox.), reservas municipales y de la sociedad civil (300.000 has. aprox.), entre otros, muchos de ellos superpuestos entre sí.

Articulados naturalmente por las grandes y medianas cuencas nacionales, por complejas interacciones ecológicas, y por la vigencia de las territorialidades que los grupos mencionados han construido a lo largo de la historia, estas figuras de protección, junto con los procesos sociales de vida y de manejo territorial que les están asociados, son la base del Sistema Nacional Ambiental (SINA), conjunto de instituciones encargadas por la Constitución y la ley de ejercer las competencias y de asumir las responsabilidades públicas que se derivan de que allí está la posibilidad misma de reproducir la vida y la identidad de los colombianos

En medio de las crisis social, humanitaria, económica y política que vive el país, recreadas a su manera o suscitadas por el

conflicto armado, este sistema ambiental y estos procesos sociales se constituyen en un verdadero patrimonio nacional para enfrentar los retos del desarrollo sostenible con identidad, justicia social y equidad en un mundo globalizado que ignora las concepciones propias de los colombianos sobre calidad de vida y bienestar social y natural, y privilegia los intereses monetarios de los grupos multinacionales.

En el contexto de dicho sistema de áreas protegidas, el Sistema Nacional de Parques Naturales, por su parte, está conformado por 48 áreas protegidas y tiene una extensión aproximada de 9'200.000 de has., que representan cerca del 8.5% del territorio nacional. En él se encuentran 28 de los 41 distritos biogeográficos caracterizados en el país, se protegen cerca del 40% de los 58 centros de endemismos identificados, el 12% de los refugios húmedos y secos de Latinoamérica, y dos de los más importantes *hot spots* o zonas de alta biodiversidad mundial: el corredor del Chocó Biogeográfico y los bosques amazónicos.

De otra parte, el sistema de parques protege la mayor parte de los ecosistemas estratégicos del país, definidos como tales por los bienes y servicios ambientales que prestan para garantizar el bienestar social y el desarrollo económico de la nación. Más de 17 millones de personas dependen del agua suministrada por estas áreas, en las cuales se genera el 20% de los recursos hídricos que abastecen de energía eléctrica a la nación, y contribuyen a la producción de biomasa y oxígeno, además de ser consideradas sumideros de carbono atmosférico para el beneficio del clima mundial. En ellas están incluidas cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes; más del 62% de los acuíferos de Colombia, y el 7% de las lagunas y ciénagas naturales del país.

En general, estas áreas son factores esenciales de la identidad nacional, que como se sabe está afincada en la diversidad socio-cultural, en tanto ellas albergan más de 1.500 sitios arqueológicos y de patrimonio histórico nacional, y al menos 40 pueblos indígenas y decenas de comunidades negras viven dentro de ellas y/o las utilizan para garantizar su supervivencia y el mantenimiento de sus culturas.

Asímismo, estas áreas contribuyen a la salud humana, porque son el hábitat de plantas y recursos que pueden ser utilizados con fines terapéuticos, y de hecho se reconocen como fuente de recursos a largo plazo para la seguridad alimentaria de las gentes de Colombia.

Algunas de éstas áreas son territorios ancestrales; y sectores de otras se han constituido en frentes de colonización que se ampliaron o surgieron en los últimos 20 años, a partir de las dinámicas sociales de desempleo, empobrecimiento, violencia y concentración de la tierra en el país, los cuales continúan obligando a muchos colombianos a buscar espacios fuera de la frontera agrícola para resolver el desafío de la subsistencia. Como se sabe, los procesos de colonización subsecuentes producen deforestación, potrerización y ampliación de la ganadería extensiva, y en las últimas décadas se han constituido en la antesala de la práctica de cultivos ilícitos, que afectan por igual zonas estratégicas para la producción de agua (bosques de niebla dedicados al cultivo de amapola), y regiones de alta diversidad biológica (selvas con cultivos de coca).

De otra parte, el modelo de desarrollo imperante produce secuelas catastróficas para la estabilidad de los ecosistemas estratégicos: investigaciones recientes a nivel latinoamericano realizaron una simulación del cambio que sufrirán algunos

ecosistemas en Latinoamérica y el Caribe para el año 2.030, si aquél no se transforma: los estudios precisaron que el área de ecosistemas de vegetación primaria no perturbada y las áreas en proceso de revegetalización natural se reducirían en un 27%; las áreas con severos procesos de desertificación y erosión aumentarían en un 70%, y las áreas en agricultura limpia, ganadería de potrero y los espacios para asentamientos urbanos aumentarían en 46%, 20% y 93%, respectivamente.

Colombia no se aleja de estas cifras, y en algunos casos regionales ellas se ven acrecentadas por los efectos del conflicto armado interno, cuyas dinámicas sociales y económicas están ligadas respectivamente al desplazamiento forzado de poblaciones enteras, a la economía de guerra o a concepciones desarrollistas regionales que no se plantean los retos de la sostenibilidad. Todo ello relanza muchas de las presiones anteriores sobre las áreas del Sistema.

En efecto, las áreas de mayor interés para la conservación de la biodiversidad corresponden, en la mayoría de los casos, con las de menor integración tradicional a la vida nacional, y/o con zonas fronterizas internacionales o regionales, las cuales históricamente han sido en gran medida el escenario del conflicto armado interno. Por eso están vinculadas de modo esencial al tema de la resolución de dicho conflicto, y a la fundamentación de la paz y del desarrollo sostenible, lo que al mismo tiempo pone de presente la importancia de garantizar la continuidad de la misión y la eficacia de la gestión de conservación⁶.

ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA DE PARQUES CON LA GENTE

El cambio del "paradigma" de parques sin gente hace parte de un proceso mundial en el cual se está transformando la idea de fun-

⁶ Lo anterior ha sido expuesto con base en Uaesppn, *Op. Cit.*, pp. 17-20.

ción pública en general, junto con los conceptos de biodiversidad y de conservación natural⁷. Con la construcción de la política de parques con la gente, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, entidad adscrita al Ministerio del Medio Ambiente encargada de la misión de conservación y de administrar el sistema de parques nacionales naturales, a partir de 1998 se propuso concurrir a dicho proceso con base en las experiencias y particularidades colombianas, y resolver o por lo menos transformar positivamente las conflictividades históricas existentes entre parques nacionales, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, zonas campesinas y usos urbanos, en una perspectiva de fundamentación de nuevos pactos sociales en torno a la conservación, con base en conceptos como los siguientes:

1. La misión de conservación es pública y de carácter estratégico nacional (de nación y de Estado más que de gobierno), y por lo tanto se proyecta más allá del conflicto armado en cuanto a que ella atiende a la protección de los factores esenciales de la vida de los colombianos: el agua, los suelos los bosques, etc. Dicha función, como la mayoría de las funciones públicas en el mundo moderno, va mucho más allá de ser un monopolio Estatal, o de gobierno, a partir de la vigencia del denominado Estado social de derecho y de la democracia participativa en la Constitución de 1991, que dan piso a posibles delegaciones de la gestión pública dentro de un marco de responsabilidades públicas que se derivan de los derechos humanos colectivos.

A nuestro modo de ver, en esa dimensión pública amplia de la función de conservación, y con ella del accionar de quienes están

7 Sobre el primer punto es nutrida la literatura; sobre lo segundo, ver los documentos producidos en los últimos años por el WWF y la UICN.

asociados a ella intrínsecamente por sus misiones, por su condición socio-cultural o por su decisión (ONGS, autoridades y organizaciones indígenas y negras, zonas de reserva campesina, actores urbanos relacionados con áreas protegidas, respectivamente), se haya el principio de superación de la aparente sin salida de los anteriores frente al conflicto armado, cuando buscan proyectarse como neutrales o situarse en un término medio respecto del mismo, en cuanto a la gestión ambiental y territorial⁸.

2. *Los objetivos de conservación* que atiende dicha misión, se entienden agrupados en tres categorías: a. objetivos relacionados con la biodiversidad en sentido estricto (de ecosistemas, de especies y de procesos genéticos asociados); b. Los servicios ambientales de los anteriores –ofertas hídricas, regulaciones climáticas, purificación del aire, valores paisajísticos y culturales, etc.–, y c) la diversidad cultural intrínsecamente ligada a la biodiversidad, dentro del tenor del Convenio de Diversidad Biológica firmado en Río de Janeiro en 1992. En estas dimensiones, la diversidad natural no se considera como un mero objeto, sino como asociada a la diversidad cultural, en tanto le es consustancial el conocimiento tradicional vinculado a ella. En esa lógica, se valora y reconoce cada vez más en el mundo la correlación íntima entre sitios de *hot spots*, territorios étnicos y regiones ricas en diversidad cultural, así como se vincula el concepto de conservación a otras dimensiones más allá de la preservación natural, como muchos lo interpretaron durante años en Colombia⁹.

8 Cfr. Las posturas en los últimos años de los pueblos y organizaciones indígenas, con matices regionales, tales como la OIA (Antioquia), OREWA (Chocó), CRIC (Cauca), CRIT (Tolima), sobre autonomía, neutralidad, resistencia civil, etc, respecto del conflicto armado; así como las posiciones de los movimientos asociados al mandato ciudadano por la paz. Sobre los primeros, ver ONIC (2002).

9 Ver WWF y UICN sobre el tema, así como SUT (2002).

3. *El concepto de territorio en el centro de la acción pública de conservación y de la participación social en ella* (competencias y gobernabilidades). Este concepto, así considerado, puede fundamentar la superación de uno de los grandes problemas del Sistema Nacional Ambiental (SINA): la actualmente deficiente participación social en la gestión ambiental, la cual se construye o se debe construir desde competencias públicas y gobernabilidades efectivas, que son la base misma de la posible eficacia de dicha gestión, abocada a garantizar la ordenación del espacio y del manejo efectivo de los recursos naturales, en tanto componentes territoriales.

Se entiende por territorio el espacio geográfico configurado culturalmente por sus habitantes, donde éstos proyectan ante propios y extraños, de hecho y de derecho, permisividades y prohibiciones de uso y ocupación relacionadas con sus modelos de vida, producción y convivencia; y como escenarios en los cuales la ley define competencias, es decir, lógicas de autoridad pública¹⁰.

10 SUT, Uaesppn, *Op. Cit.* En el caso de las autoridades indígenas sus competencias van hasta su reconocimiento por parte del Estado como autoridades públicas y ambientales, en razón a la integralidad de sus sistemas culturales que ligan territorio, identidad y autoridad tradicional, lo cual hace que la relación entre una comunidad indígena y un parque no sea simplemente de participación comunitaria en una gestión pública centralizada a nivel nacional, sino una articulación de autoridades públicas en un escenario territorial. Muchos funcionarios o miembros de empresas privadas aún se escandalizan con esto, en tanto se le estaría "dando todo al indígena", pero olvidan que además de reconocer sus derechos en tanto humanos y precisamente como encarnación de la diversidad que interesa a todos, se trata de definir responsabilidades públicas que van más allá de la simple administración a título privado de unas tierras y recursos naturales reconocidos como propios de sus comunidades, por parte del Estado. A veces de modo paradójico, hay una interpretación interesada, agenciada por actores económicos antes que por los mismos indígenas, sobre la autonomía indígena, que es un derecho fundamental, en el sentido de que sus implicaciones serían absolutas, y de que la responsabilidad del Estado para con ellos llegaría hasta otorgarles la propiedad de la

Este concepto constitucional y legal, es rechazado de hecho por muchas instituciones públicas, o por algunos de sus funcionarios, alentados en los últimos años por sectores de los grupos petroleros y mineros que se proyectan sobre los territorios tradicionales, los cuales, enredados en conflictos sociales como el desarrollado en torno al pueblo U'wa, contribuyen a reproducir polaridades extremas en las cuales se revitalizan viejas mentalidades nacionales de miedo a la selva y al indígena marginalizados por la economía andina en que se movió el país durante siglos. La tragedia y la injusticia surgen cuando se ignora que las tres cuartas partes del país, del mismo modo que son los espacios de las nuevas actividades económicas exportadoras, son territorialidades étnicas, indígenas, negras o incluso campesinas¹¹.

Reconociendo el concepto de territorio y las competencias que se derivan de él, se puede empezar a ordenar estratégicamente el tema de la participación social e institucional en la conservación y en el manejo ambiental, en el contexto del Sina. Una evaluación de la participación social en las Corporaciones autónomas regionales, por ejemplo, ha mostrado las nebulosas en que

tierra, y lo demás tendría que ver con el ejercicio aislado y privado de la libre competencia para la explotación de sus recursos. Esta forma de privatización del tema público de la diversidad cultural y de la integridad de los pueblos indígenas, en las actuales condiciones de crisis humanitaria impuesta por la degradación del conflicto armado, está teniendo nefastas consecuencias respecto de dicha autonomía.

11 Se trata de más de 35 millones de has. tituladas como resguardos indígenas y territorios de comunidades negras, en los ecosistemas frágiles de selvas húmedas, sabanas, páramos, costas y valles internadinos; y zonas campesinas de colonización tradicional ubicadas en la frontera agrícola, que en su mayor parte han construido territorios, incluso en algunos de los casos de colonización coquera, que por lo general destruye justamente esa dimensión cultural de la ocupación, contribuyendo al extravío político y social de los actores armados, y dando base de la degradación de la guerra, y a la relación vertical, unilateral o precaria de muchas instituciones ambientales con el tema.

aún se mueve la mayoría de las instituciones de este sistema, en cuanto al concepto de participación social, tema en el cual se mezclan actores formales con no formales, estructurales con funcionales, asociativos con colectivos, etc, sin, salvo honrosas excepciones, una conceptualización de actores que se derive de factores socio-estructurales, y a partir de sus perfiles ambientales, proyectados sobre el manejo efectivo del territorio, que son elementos esenciales a la construcción o reconstrucción de modelos de manejo ambiental indispensables para la fundamentación de nuevas formas de relación entre desarrollo y conservación¹².

4. *El concepto de procesos sociales relacionados con la conservación*, entendidos como los procesos orientados hacia el ordenamiento del territorio, adelantados por comunidades y/o por instituciones que han construido una participación social efectiva, tales como los procesos de recuperaciones y consolidaciones territoriales indígenas y de comunidades negras, las colonizaciones campesinas, los ordenamientos de cuencas o pesqueros, etc, los cuales son o pueden ser favorables, amigables o adversos a la conservación etc. según los modelos de ocupación y uso de recursos naturales que lleven adelante, pero en todo caso imprescindibles para planificar las acciones necesarias a la misma, a partir de la vigencia del territorio que le da un lugar estratégico a dichos actores en el manejo. Estos procesos son la base real del Sistema nacional ambiental como tal, en tanto institucionalidad en construcción, lo cual, dicho sea de paso, olvidan la mayoría de quienes lo han administrado hasta el momento, o quienes en la actualidad se aprestan a reformarlo, al parecer desde lógicas

¹² Cfr el trabajo realizado durante varios años por Fescol- DNP, publicado en la serie de libros sobre la participación ambiental. Sobre un "listado cualificado de actores sociales relacionados con la conservación", ver metodología en sut, Uacsppn, *Op. Cit.*, y en los libros Uacsppn (2001 y 2002).

tecnocráticas y de poderes monopólicos privados (Cfr más adelante)¹³.

5. La planeación institucional pública participativa, y las tres unidades de síntesis para la caracterización del estado de la biodiversidad y para el diseño de las estrategias de manejo. Esta planeación parte de ubicar el manejo ambiental como gobierno compartido que ordena territorialmente de abajo hacia arriba (de lo local hacia lo regional, de lo comunitario hacia lo social y lo ciudadano), fundando un nuevo pacto social ambiental de conservación y de desarrollo, y proyectándose en la perspectiva de tres unidades de síntesis para la caracterización del estado de la biodiversidad, y para la proyección de las acciones que pueden contribuir a dar forma al manejo ambiental como horizonte de esos procesos sociales: la región, los territorios y los paisajes.

En cuanto a la primera, estructurada por elementos naturales, históricos y socio-económicos, se trata del escenario donde tanto la Unidad de Parques como los actores sociales y comunitarios deben influir en la orientación de los ordenamientos territoriales y ambientales, y de los planes de desarrollo departamentales y municipales, y contribuir al direccionamiento de las tendencias de transformación regional necesarias o adversas a la conservación y al desarrollo sostenible. Los territorios, en cambio, definidos por aspectos socio-culturales y políticos, son escenarios donde se pueden construir y determinar efectivamente regulaciones

13 La inadecuación ambiental de tales procesos por ejemplo, y/o la ignorancia respecto de ellos por parte de las CARs, son causa del extravío de sus políticas, y de su transformación en nichos clientelistas y de corrupción; lo cual, dicho sea de paso, parecen ignorar quienes se proponen reformarlas ahora desde otras determinaciones formales de eficiencia abstracta y tecnocrática, y reales en cuanto a intereses desarrollistas, dentro de una "Seguridad Democrática" del gran capital y de las grandes haciendas.

de manejo ambiental concertados por los actores sociales. En los paisajes se combinan efectivamente naturaleza, economía y cultura, en tanto son los espacios donde se produce o se puede reproducir la modelación efectiva de las coberturas que plasman los modelos de uso efectivo de recursos naturales propios de los actores sociales.

En las tres escalas, de modo complementario y con obvias diferencias en cada una de ellas en cuanto a la información, la regulación y la gestión, se proyectan de modo específico las estrategias regionales de la política de parques con la gente, en las cuales se precisan los objetivos de conservación de orden local, regional y nacional, y se desarrollan los objetivos y las líneas de acción de dicha política, relacionadas entre otros temas con la articulación de actores sociales en el manejo de cuencas a partir de la aplicación de instrumentos económicos de gestión ambiental (tasas retributivas, de compensación, etc.), en la región; la construcción de regímenes interculturales de manejo ambiental, en los territorios que cruzan o donde se ubican muchos parques; o la construcción de sistemas agrarios sostenibles, y el ordenamiento de predios y cuencas con base en ellos, en los paisajes; todos orientados a los ordenamientos y los manejos ambientales necesarios al cumplimiento de objetivos de conservación determinados propios de un parque o de un sistema regional de áreas protegidas, o dentro de una escala nacional de conservación¹⁴.

14 Para los conceptos de unidades de síntesis, ver GIRALDO Aída (1993). Dichos conceptos, más las elaboraciones específicas de su autora como Subdirectora Técnica de la Uaesppn durante los dos últimos años, concurren a la formulación de la ruta de Planes de manejo de áreas protegidas, dentro de la SUR de la Uaesppn, ya citada. Actualmente, WWF y TNC apoyan desarrollos metodológicos de dicha ruta, bajo la coordinación de Aída Giraldo y María Fernanda Jaramillo, en cuanto al análisis de efectividad en el manejo y en el estado de las áreas protegidas, respectivamente.

Esta perspectiva de la planeación, junto con los procesos sociales que ayuda a orientar, fortalecer y transformar los manejos ambientales en cada de una de las escalas citadas, pretenden contribuir a la superación concertada y paulatina de dos grandes problemas nacionales: el represamiento del reordenamiento territorial del país, y la crisis de la descentralización ligada al mismo y a la crisis económica del país¹⁵. La fragmentación municipal respecto de los ecosistemas estratégicos y de los territorios que albergan es decisiva, hasta el punto de determinar la inviabilidad de muchos de ellos, en sus formas actuales, más allá de fenómenos como la corrupción, la crisis fiscal, o las reglas de juego neoliberales vigentes para la distribución de los recursos públicos¹⁶.

15 A manera de ejemplo, recuérdese que la mayor parte del Chocó biogeográfico está hoy en día titulado como resguardos y territorios colectivos, y alberga diez áreas de protección natural. En dicho corredor, salvo contadas excepciones, se hacen prácticamente imposibles la gobernabilidad, el manejo ambiental o la protección de bosques, no sólo por las formas degradadas de la guerra (Cfr más adelante) si no a causa de la camisa de fuerza de la planeación municipal, que tiende a desconocer los territorios colectivos e indígenas, y a sus respectivos actores. Por diversas razones, y como lo vienen planteando sus habitantes, es preciso recategorizar los municipios en todo el Pacífico a partir de las lógicas territoriales que hacen parte del mismo, es decir, producir el reordenamiento territorial pendiente, en el cual deben constituirse Entidades Territoriales Indígenas (etis); formalizarse el carácter público de las autoridades comunitarias negras en sus territorios colectivos; construir asociaciones de municipios, etc., y considerar a fondo planteamientos como el de territorio-región propuesto por las comunidades negras.

16 Además del reordenamiento territorial y de la citada recategorización municipal, se deben transformar las reglas de juego de la descentralización, dejando atrás el etnocentrismo propio de la econometría y el neoliberalismo como base de dicha política pública, y abordando temas como los servicios ambientales, y la diversidad de concepciones sociales sobre calidad de vida, bienestar y desarrollo sostenible.

6. *Dos escenarios para el desarrollo de las acciones de la política: los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, Siraps, y las áreas protegidas en sí y sus zonas de influencia.*

Finalmente, en el contexto de las estrategias regionales, y de las unidades de síntesis enunciadas, la política de parques con la gente ha desarrollado instrumentos de planeación participativa en dos escenarios de trabajo: las áreas protegidas en sí, y sus zonas de influencia; y los sistemas regionales de áreas protegidas, dentro de los cuales y como punto de partida, son fundamentales los que hacen parte del sistema de parques nacionales¹⁷.

En el primer caso, la "Ruta del plan de manejo de áreas protegidas", diseñada por la Subdirección técnica de la Uaesppn, se constituye en un instrumento público que da piso concreto a la institucionalización de la política de parques con la gente, en la medida en que ordena los conceptos de la política, algunos de ellos expuestos en este documento, y da piso a la construcción pedagógica de estrategias y metodologías participativas para reconocer el estado de la biodiversidad, las presiones sobre la misma, y las respuestas que se hacen necesarias para su conservación en los sentidos expuestos. Igual perspectiva instrumental se está construyendo para los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas, SIRAPS¹⁸.

17 Ver para los planes de manejo, sur, Uaesppn, *Op. Cit.* (En proceso de preparación editorial para publicación); y Subdirección de gestión, Uaesppn, "Los Siraps", documento en elaboración.

18 Cfr los componentes centrales de ambos escenarios, y sus respectivos instrumentos metodológicos de planeación, en Uaesppn (2002).

LAS POTENCIALIDADES DE ESOS ELEMENTOS RESPECTO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE CONSERVACIÓN

Los conceptos anteriores, y en general la política de parques con gente, se proyectan potencialmente sobre aspectos como los siguientes:

1. Relegitimación social y política de la misión de conservación y de la institución pública encargada de su coordinación, respecto del país, y especialmente de los actores sociales estratégicos relacionados territorialmente con la conservación (pactos sociales de conservación en sentido amplio). Y visibilización y relegitimación de dichos actores desde el punto de vista ambiental en el contexto del conflicto armado, que pueden contribuir a su protección y defensa pública, de modo adicional a sus propias resistencias y planes de vida en el ejercicio de su autonomía.

2. Posible superación de las conflictividades territoriales históricas de la conservación con pueblos y organizaciones indígenas, comunidades negras, campesinos y usuarios urbanos, a partir de los aportes que dicho tema puede hacer a la construcción de la autonomía local, sobre la base de lo ambiental como componente esencial para diseñar un manejo equilibrado y efectivo del territorio, en tanto dichas comunidades afrontan en muchos casos desequilibrios demográficos, socio-culturales y ecológicos, exacerbados por los impactos de la guerra y de los macroproyectos regionales.

En el caso de las conflictividades históricas entre indígenas y parques, la política ha avanzado en muchas de las líneas de acción citadas, e incluso se ha proyectado hacia alianzas estratégicas como la expresada en el caso del parque Indi Wasi, que se construyó conjuntamente, cuya caracterización biológica preliminar se hizo con el Instituto de investigaciones biológicas Von Humboldt, y de

la mano de las autoridades territoriales indígenas en el alto Fra-gua: se trata de 68.000 has. protegidas formalmente de modo intercultural, justo en el corredor de mayor biodiversidad del país, el piedemonte amazónico¹⁹.

3. *Reconstrucción de lo público desde lo ambiental*, intentan-do revertir el actual proceso de desconfiguración de dicha esfera política y social en el país, impuesto por los procesos privatizadores, de apertura y de re-estructuración del Estado, etc, los cuales profundizan la tradición nacional de utilización privada del mismo²⁰. La integralidad del tema ambiental es un hilo fuerte para reconstituir y enriquecer el envilecido tejido de la política nacional, restableciendo su relación con lo social y con la base natural donde discurre.

4. *Contribución a la superación del dualismo desarrollo y con-servación*, a partir de la triple categorización de los objetivos de conservación, de enorme potencial en la construcción, reconstruc-ción y/o fortalecimiento de modelos locales y regionales de desa-rrollo sostenible, que pueden dar integralidad a las necesarias re-laciones entre identidad, democracia y desarrollo, que como se sabe es uno de los problemas más complejos del Tercer Mundo, el cual en el caso colombiano está enclavado en el centro de las cau-sas y de la reproducción del conflicto armado interno²¹.

19 Ver Uaesprn (2002). Sobre los avances en general respecto al tema indígena, ver Correa (2002).

20 Cfr las reflexiones de María Teresa Uribe (1997) sobre lo público como el escenario frío donde todo el mundo sale a buscar la satisfacción de su interés privado, escamoteando el tema de las responsabilidades y los consensos que definen las lógicas colectivas.

21 Cfr AMARTYA Sen (2001). Sobre el conflicto colombiano, ver la compilación de CAMACHO GUIZADO, Alvaro y Francisco Leal Buitrago (compiladores) (2000).

Se intenta aportar a dicha superación a través de varios propósitos: a) la interiorización social (nacional, regional y local) de la misión de la Uaesppn, de la importancia de la conservación natural, y de su dimensión colectiva y pública; b) la visibilización social (local y regional) de los servicios ambientales que prestan o pueden prestar las áreas protegidas, y c) la reconceptualización ambiental participativa sobre lo local y lo regional en un contexto de globalización en marcha, esto es, el reconocimiento por parte de las comunidades locales y la población regional de lo que significan sus territorios en los procesos de la globalización, en el sentido de que en muchos casos la viabilidad del desarrollo local y regional depende de las articulaciones económicas de la producción local y regional con los mercados y sistemas de producción mundiales. Dichas articulaciones se hacen viables y sostenibles, a partir de los propios sistemas de uso de los recursos naturales, y de reproducción social y ambiental local y regional, dentro de lo cual son esenciales las áreas protegidas.

5. Posible continuidad de la gestión ambiental en medio del conflicto armado, con base en una política pública institucional que se fundamente en consideraciones como las siguientes²²:

a) "El medio ambiente y especialmente los ecosistemas estratégicos y los recursos naturales que los componen, son en gran parte **escenario del conflicto armado interno**; pero su integridad es de hecho el principal factor de posibilidad de la vida y de la paz misma, y por lo tanto es algo que debe interesar a todos en su preservación".

b) "Los derechos humanos en todas las circunstancias de la vida ciudadana, y el derecho internacional humanitario en los casos de **conflicto armado interno**, hacen parte de la normatividad y

²² Uaesppn (2000) y Uasesppn (2001 a).

de los instrumentos de la gestión ambiental, y especialmente de la orientada a la conservación y al manejo de las áreas protegidas. Ello es así, porque el objetivo final de dichas áreas se relaciona con el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos, y de la protección al derecho fundamental de todos los colombianos al medio ambiente sano. Asimismo, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como sistemas jurídicos, en los últimos años vienen siendo complementados por convenios relacionados con la no modificación del medio ambiente por acciones bélicas que tengan efectos vastos, duraderos o graves sobre él, tales como el Principio 24 de la Declaración de Río de Janeiro, que dice: "La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar el derecho internacional proporcionando protección el medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar para su ulterior mejoramiento según sea necesario".

c) "La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales Uaesppn, tiene por ley la misión pública de administrar los parques naturales y orientar el manejo de sus zonas de amortiguación y en general de todas las áreas protegidas existentes en el país. Su misión es por lo tanto una condición básica para la protección del derecho de todos los colombianos al medio ambiente sano, y específicamente para el cumplimiento del 'deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines' (artículo 79 de la Constitución Nacional). Por lo mismo, la legitimidad de esta misión y el carácter público de la función de quienes la llevan a cabo, no se derivan sólo de su definición legal, sino del carácter estratégico que tiene para todos en el país el cuidado

de los recursos naturales y del medio ambiente. Por ello, por definición esta tarea es de carácter civil, neutral respecto de las acciones concretas del conflicto armado interno, y especial por las condiciones excepcionales en que se desempeñan quienes la llevan a cabo”.

d) “La necesaria diferencia entre el conflicto armado interno y la conflictividad social o ambiental. A la luz de los anteriores criterios, es importante reconocer que existen profundas diferencias normativas, éticas y sociales entre el proceso de conflicto armado interno (acciones militares “abiertas” de ejércitos o grupos armados autoidentificados como tales); la degradación del mismo (acciones atroces e indiscriminadas, dirigidas contra la población civil); y las conflictividades sociales y ambientales que puedan existir entre actores o grupos sociales, o entre las mismas instituciones, las cuales cuentan con su propia legitimidad democrática de hecho y de derecho, tienen sus propias dinámicas, expresiones y formas de resolución pacífica, pero en ocasiones se ven involucradas de hecho en las polarizaciones y formas que les imponen los anteriores procesos armados, desnaturalizando su condición de factor básico de la vida en sociedad y por lo tanto su propia dinámica civil.

“Estas últimas conflictividades, que deben ser reconocidas y superadas en forma pacífica y atendiendo a su carácter social, civil, se constituyen en oportunidades para ordenar y esclarecer de modo participativo temas como las dificultades de coordinación institucional en torno al tema, y las responsabilidades de todos en torno a lo ambiental y específicamente en torno a la conservación natural; y en general para construir soluciones de convivencia y de paz, en las cuales la conservación natural y el desarrollo sostenible se convierten al mismo tiempo en factores y en el norte de dichas soluciones”.

e) “La conservación natural es indisoluble de los servicios ambientales que prestan las áreas protegidas para el bienestar de los colombianos, y depende de la participación social en la gestión de ellas. Por lo tanto, el reconocimiento de, y el respeto a los actores sociales ligados a dicha misión por sus dimensiones socio-culturales y/o por su propia vocación y proyectos de vida, no sólo es un imperativo público y humano, sino que se constituye en un elemento que puede contribuir a la construcción de la paz y del desarrollo sostenible.

“Ello puede contribuir a la superación de la actual relación compleja del conflicto armado y los conflictos sociales ambientales, mediante el reconocimiento y caracterización de las conflictividades existentes por uso de recursos naturales y ordenamientos ambientales, entre actores sociales, y entre éstos y la naturaleza, en una región o en el entorno de un área protegida determinada, lo cual permitirá superar muchas de las polarizaciones actuales propias del conflicto armado interno, en el sentido de colocar en primer plano los retos de superar entre todos las afectaciones a los recursos naturales y los ecosistemas, de los cuales depende la vida de todos; y a partir de la construcción participativa de estrategias de reordenamiento territorial, de confluencia y de articulación de actores en torno a ellas, las cuales permitirán fundamentar modelos de desarrollo local sostenible, en los cuales se recuperarán y pondrán en práctica los mejores valores de los colombianos, centrados en la solidaridad y el respeto por la diferencia y por la naturaleza”.

Finalmente, como se habrá entrevisto en las líneas anteriores, la continuidad de la gestión ambiental en medio del conflicto armado, debe contar con una política de seguridad y riesgo que se proyecta sobre tres dimensiones complementarias: la seguridad y

el riesgo de la misión, la seguridad y el riesgo de la institución o las instituciones que la adelantan, y la seguridad y el riesgo de los funcionarios y los actores ligados a los intereses ambientales. Dichas dimensiones se complementan, y son indispensables la una para la otra, pero no se pueden confundir, por obvias aunque variadas razones, como podrá verse más adelante.

6. La construcción pública de dolientes sociales y comunitarios del tema de la conservación, en un nuevo proceso de paz y hacia una nueva constituyente.

Por último, la potencialidad de esta política se revela en que ella puede contribuir a la construcción social de dolientes del tema ambiental y de la diversidad en el proceso de paz y en la previsible nueva constituyente que la dará forma al nuevo Estado resultante del mismo, después del anunciado desangre nacional de los próximos años. Se trata de los grupos sociales ligados a los intereses y las convicciones de la conservación en los sentidos expuestos, los cuales están siendo las principales víctimas de la guerra y de la crisis humanitaria nacional; ellos deberán necesariamente hacer parte de un proceso de paz y de una constituyente que muy probablemente serán convertidos en negociación pragmática entre “desarrollismos” de izquierda y de derecha, en la cual los derechos étnicos y el tema ambiental serán tomados a lo sumo como retóricas románticas y culturalistas, tal y como lo han expresado una y otra vez quienes hegemonizan las posiciones encontradas en la guerra, bien sea desde el gobierno, sectores del Congreso, los gremios o la insurgencia armada.

EL CONFLICTO ARMADO, EL GOBIERNO
DE "LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA" Y LAS ENCRUCIJADAS
DE LA POLÍTICA DE PARQUES CON LA GENTE

La ubicación y la naturaleza de la mayoría de las áreas protegidas del país (zonas boscosas, de alta montaña y de extensos humedales, en periferias rurales y nacionales), las ha relacionado en las últimas décadas de modo directo con el conflicto armado interno en diferentes sentidos, entre los cuales podemos enumerar:

a) Presencia histórica y hegemónica de actores armados en algunas áreas protegidas como los PNN Sumapaz y Macarena (FARC), Paramillo (EPL, y en los últimos años FARC y Paramilitares), Catatumbo (ELN), Sierra Nevada de Santa Marta, entre otros.

b) Rutas de movilidad y tránsito de actores armados, en corredores andinos y en otras regiones del país (PNN Puracé, Nevado del Huila y Hermosas, en la cordillera central – FARC, M-19, Quintín Lame, etc.–, en el Putumayo –PNN La Paya–, en Urabá –PNN Los Katíos–, etc.).

Más recientemente, muchos de ellos, y otros nuevos, se han visto comprometidos directamente o en sus zonas de influencia en cuanto a:

c) Expansión o surgimiento de cultivos ilícitos y narcotráfico (Sierra Nevada de Santa Marta, Catatumbo, Nevado del Huila, La Paya, entre otros).

d) Consolidación o disputa del control de corredores de abastecimientos de insumos para dichos cultivos o para la logística de los actores armados, en el entorno de muchos parques fronterizos.

e) Escenarios de tránsito o de refugio de secuestros (PNN Sumapaz, Nevado del Huila, Farallones, Santuario de fauna y flo-

ra Ciénaga Grande de Santa Marta, y PNN Sierra Nevada del mismo nombre).

De otra parte, las transformaciones del conflicto armado en los últimos años, se han proyectado sobre los mismos en cuanto a:

f) Zonas de disputa geopolítica entre actores armados, por agudización del conflicto (PNN Paramilo, Sumapaz y Catatumbo, Areas de manejo especial del Darién y de la Macarena – PNN Macarena, Tinigua y Picachos–, entre otros)²³.

g) Ligado a lo anterior, zonas de disputa entre actores armados por dinámicas de seguridad de macroproyectos petroleros, mineros, hidroeléctricos o agroforestales (Putumayo, Cocuy y Catatumbo, Sierra Nevada de Santa Marta, Paramillo y Cauca).

h) Zonas de grandes impactos ambientales regionales por vías de comunicación, urbanización del campo, o macroproyectos sectoriales de desarrollo, tales como cultivos ilícitos, carbón (PNN Sierra Nevada de Santa Marta), petróleo (PNN Cocuy y La Paya), hidroeléctricas (PNN Munchique –Salvajina–, Paramillo –Urrá–), oro (PNN Cahuinari), puertos y carreteras (PNN Tayrona, Macarena), etc.²⁴.

Todos estos procesos, junto con la especial dinámica de la guerra que Daniel Pecaú ha calificado de “guerra contra la sociedad”, han generado masivos desplazamientos de población que alcanzan la cifra “récord” en el mundo de hoy, de dos millones y

23 Eric Lair (Universidad Externado de Colombia), ha venido visualizando este aspecto. Por lo panorámico, aunque algo desactualizado a la fecha, ver también Camilo Echandía (1999), y Darío Fajardo (1998).

24 Este aspecto lo ilustra en detalle el libro de ONIC-Cecoin.-Ghk (1998).

medio de personas obligadas a salir de sus territorios durante los últimos ocho años, de los cuales casi la mitad en los últimos tres años, originarios estos últimos del corredor biogeográfico del Chocó, Cauca, Occidente antioqueño (PNN Tatamá, Orquídeas), Putumayo, Sierra Nevada de Santa Marta, Sur de Bolívar y Catatumbo, regiones que se anuncian como escenarios del recrudescimiento de la guerra, focalizadas a su vez como zonas de la acción especial del Estado en el contexto de la conmoción interior²⁵. En este proceso interviene, como es conocido, el proceso de expansión de cultivos ilícitos, y su hermano gemelo: la interdicción del mismo a través de las fumigaciones masivas.

Y aquí surge la primera pregunta de estas notas, sobre los nuevos ciclos que afrontará la política de Parques con la Gente, los cuales, por supuesto, dependen en primera instancia de la integridad y permanencia en sus territorios de los grupos sociales aliados de la conservación, y en segundo término de la viabilidad institucional que le dé a la misma el nuevo gobierno nacional, según sus prioridades políticas, pero también según sus propias concepciones y convicciones; sobre lo cual apenas se proponen algunos interrogantes:

1. ¿Habrá continuidad formal de la política de parques en el nuevo Ministerio del Medio Ambiente? Y de ser asumida, ¿será posible darle continuidad en el marco de las nuevas políticas marco del gobierno nacional, relacionadas con la seguridad, y con las prioridades de obras públicas y de promoción de exportaciones agroforestales, acompañadas de una ideología de gobierno basada en el pragmatismo ("trabajar, trabajar.."), que se proyecta de

25 Ver al respecto los informes de CODHES de los últimos años, en www.codhes.org.co.

forma al mismo tiempo autoritaria, unilateral y simuladora de reconocimiento a las iniciativas de los grupos sociales, los cuales son excluidos como tales del escenario de los consejos comunitarios de gobierno, en los que se reeditan el clientelismo y el asistencialismo presidencialista (Medellín, 2003,2004).

Un primer aspecto sobre el tema, que salta a la vista, es que al menos dicha política, cuya relativa viabilidad institucional estuvo dada en el anterior gobierno por la voluntad y la dedicación extrema de sus gestores (equipo humano de la UAESPNN, y grupos sociales interesados en ella), por la cooperación internacional y por la relativa aquiescencia de los actores armados, en medio del proceso de paz, de la precariedad fiscal y de la relativa indiferencia de la mayoría de los órganos de gobierno por la misma, está siendo objeto de una profunda recontextualización institucional como política pública, en el marco de las prioridades y lógicas anunciadas por el gobierno de la "Seguridad Democrática", y a partir de la ruptura del proceso de paz.

Aquí la pregunta versa sobre los nuevos roles institucionales en que podrá verse comprometida dicha política, en el contexto de la escalada de la guerra; la polarización gubernamental de posiciones en torno a la legitimidad de sus actores ("terroristas" y no contendientes en un conflicto armado interno), según las reiteradas expresiones del Presidente de la República; el involucramiento de hecho o programado de sus funcionarios en tareas de asistencia humanitaria a desplazados, o en los programas de lucha contra los cultivos ilícitos, que además de las fumigaciones masivas, tendrían un complemento de establecimiento de plantaciones forestales para la exportación (mal llamadas reforestaciones); o finalmente, en el desarrollo de programas

exportadores de especies ornamentales (aves, peces y otras) o en general de explotación de la biodiversidad²⁶.

2. Una segunda pregunta versaría sobre la relación de esta política y los anteriores y probables nuevos roles, con la política de seguridad que se está construyendo, en cuanto a cada uno de sus aspectos (campesinos armados, red de informantes, competencias judiciales a las fuerzas armadas, zonas y teatros de conmoción interior y competencias políticas a las mismas, congelación del gasto público salvo para acciones militares y vías de comunicación, etc.), y a sus grandes supuestos desarrollistas.

El hecho institucional objetivo que se está generando es la subordinación de las misiones públicas y del perfil de los funcionarios encargados de ellas, en los mandatos y en las lógicas de seguridad que se están proyectando desde el gobierno central; y en el caso de la Unidad de Parques, y de la política de parques con la gente, esta subordinación muy probablemente se vería acompañada de exigencias a los funcionarios de la Uaesppn, dentro de la lógica institucional con que se está tratando el tema por parte de otros organismos del Estado, para que concurren a la construcción y/o al funcionamiento de las redes de información, etc.²⁷.

Esta subordinación podría obviarse mediante la adopción formal de una estrategia de fortalecimiento de la política de parques con la gente que debería incluir una diferenciación política

26 Declaraciones del Viceministro del medio ambiente en Foro Fescol- FAAB-, dos semanas antes de posesionarse; de asesor de comisión de empalme, en el mismo foro; de asesor del equipo del nuevo Ministerio en entrevista personal; del Presidente electo de Colombia ante el presidente de Francia, en París, y de la Ministra del Medio Ambiente ante la asamblea de la Andi, en Cartagena, recién posesionada, respectivamente.

27 Las FARC, por su parte, en espejo, como es tradicional en estos conflictos, no se han ahorrado en divulgar que en el contexto actual todos los funcionarios públicos se consideran involucrados en el conflicto armado.

institucional de la misión y del perfil de la institución y de sus equipos humanos respecto de los empeños de seguridad; y en nuestro sentir ella tendría que reafirmar y apoyar, o por lo menos hacer una valoración profunda del estado real de su avance, y de la situación de sus aliados sociales, para garantizar de modo efectivo su continuidad.

Porque dicha subordinación, de hecho alcanzaría a tener efectos sobre los actores sociales mismos aliados de la conservación, cofundadores de dicha política, en tanto las concepciones y las dinámicas político-institucionales que está mostrando la política de seguridad, de volverse viables, alcanzarían niveles que comprometen temas de fondo en las relaciones entre identidad, desarrollo y democracia, ya mencionados como vitales en la convivencia, la supervivencia y la paz nacionales.

Aquí la pregunta versa sobre la idea de orden y de seguridad que se está promoviendo y agenciando en la práctica por parte de los organismos de seguridad y del Ministerio del Interior, y en la legitimidad que buscan o cuando menos que creen darse cuando desde la pragmática eficientista, relacionan la protesta social, las exigencias interculturales, la participación social, las ONGS, la insurgencia y el conflicto armado, con las dificultades de la ejecución de obras públicas y de metas de gobierno, que es una forma complicada, por decir lo menos, de oficializar las relaciones entre el conflicto armado y el desarrollo, en la cual, como es claro, el gran sacrificado es el tema ambiental²⁸

28 La ausencia de los conceptos desarrollo y sostenibilidad en los 100 puntos de la campaña del actual presidente, fue advertida por el Doctor Julio Carrizosa en el análisis que propuso en el Foro citado de Fescol, realizado días antes de la posesión del mismo. En este sentido, no parece azaroso que el proyecto gubernamental recoja su slogan del escudo Nacional, Libertad y Orden, para condicionar seguidamente cada uno de dichos términos, desde el paternalismo

Dicha pragmática profundizaría en el país procesos tan complejos de relación entre el conflicto armado y el desarrollo, como los que de hecho han venido impulsando o consolidando en las regiones los actores armados, aplicados de forma privada a la seguridad de macroyectos que se establecen sin concertación ni participación social, muchas veces en medio de conflictos sociales y ambientales explícitos; o a la apertura de vías al son de la economía de la guerra. El conflicto armado se convertiría en la forma oficial de los nuevos "órdenes" sociales necesarios a los enclaves exportadores regionales²⁹.

Este proceso se hace inminente a la luz de la nueva política antidrogas, enclavada en el centro de la lucha contrainsurgente, y basada en las fumigaciones masivas, y al parecer en la sustitución de los cultivos ilícitos por plantaciones forestales. Como se sabe, la interdicción de tales cultivos es necesaria, por razones que incluyen sus nefastos efectos ambientales. Pero el debate está centrado en la forma de adelantar su sustitución, enlazando efectivamente el tema con las perspectivas y posibilidades del desarrollo sostenible³⁰.

autoritario y en función de la seguridad en las vías y para el transporte, por encima de la auténtica seguridad social (empleo, bienestar y calidad de vida, libertad de controvertir al gobierno y de escoger o por lo menos participar en la determinación de los diseños del propio desarrollo, y en la sostenibilidad del mismo).

29 El caso Urrá es paradigmático al respecto. De otra parte, véase en la prensa y televisión nacionales, las recientes declaraciones públicas del Ministro de Transporte sobre la utilización de carreteras y puentes hechos por actores armados en algunas regiones, así como sobre la necesidad de abrir vías "al modo de Rojas Pinilla: diciendo un día y realizando al otro".

30 Como se sabe, las fumigaciones masivas, mucho más que los mismos cultivos, son un gran factor desestabilizador de los grupos locales y de sus esfuerzos de ordenamiento, por los problemas técnicos de la aspersión aérea que se

3. En este tema específico, surge una tercera pregunta, corolario de las anteriores: Qué lugar se ha pensado para la Uaesppn en esa pretendida rotación regional entre cultivos ilícitos y plantaciones para la exportación, que no sólo descentraría a la institución de su misión, por los dos cabos de la propuesta (interdicción punitiva y contaminante, o cuando menos estéril de dichos cultivos, si se acompaña de las fumigaciones masivas; y promoción de monocultivos forestales); sino que la comprometería a fondo como actor directo en el conflicto armado. Ante tales despropósitos, y como apertura de una reflexión necesariamente colectiva, tal vez aquí no nos queda más que recordar la diferencia entre dichas plantaciones y la política de recuperación de bosques centrada en la acción de la misma naturaleza³¹.

De otra parte, dos preguntas más, relacionadas con lo anterior:

4. ¿Cuáles serían el sentido de la política de asistencialismo humanitario a los desplazados, y el lugar de la Uaesppn en ella?

realiza a alturas inconvenientes ante las determinaciones de la guerra; por la no discriminación del efecto nocivo de los materiales utilizados; por el aparato punitivo que las acompaña; y ante todo por las deslegitimaciones institucionales subsecuentes, que arroja el problema al foso de su privatización reactiva desesperada, en medio de la crisis agraria. La bibliografía y las propuestas al respecto son amplias. Por su carácter al mismo tiempo sintético y panorámico, ver VARGAS, Ricardo (2000), y su ensayo incluido en este volumen.

31 Un mambo kogui recordaba que en ambos casos se generan procesos diferentes de compromiso social (éticos y políticos, diríamos nosotros) con los bosques, relacionados con el tiempo y con la forma de su resurgimiento como tales: en el primero, la ética de la explotación, que reproduce a la naturaleza como un objeto, y desmadra la ambición; en el segundo, la convivencia armónica, construida junto con la paulatina responsabilidad personal y pública que crece al ritmo de recuperación del bosque... Esta reflexión podría inspirar una evaluación de los ensayos de ordenamiento territorial ganadero y forestal con perspectivas de seguridad y orden exportador, realizados en Urabá hace algunos años, durante la gobernación departamental del actual presidente de la república.

Se sabe que está en preparación una intensa actividad en relación con los desplazados de la Sierra Nevada de Santa Marta, Paramillo, Catatumbo, Putumayo, Sur de Bolívar y Macizo Colombiano: Al parecer cincuenta y dos mil familias desplazadas a las cuales se atenderá humanitariamente en la perspectiva... del retorno? O de su consolidación en los sitios de llegada? Y ¿cómo estaría previsto lo primero en las condiciones de escalamiento del conflicto armado precisamente en los lugares de origen?

A la vista saltan otras preguntas relacionadas con las tierras abandonadas, y los reordenamientos territoriales en curso en torno a ellas; y con las lógicas culturales de dichas gentes, indígenas, negros y campesinos cuya perspectiva social se trunca al mismo tiempo para su destino propio, ligado al manejo ambiental de sus territorios, y para su propio supuesto futuro urbanizado de modo intempestivo y violento, y sin posibilidades reales de articulación socio-económica. Es el signo de la real tragedia humanitaria que vive el país...

5. Por último, pero no lo menos importante, ¿quiénes, cómo y con qué criterios están definiendo la reforma del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental, SINA, la UAESPNN incluida, dentro de la reforma del Estado que se prepara, cuyas determinaciones nacen de la crisis fiscal, de la crisis del funcionamiento del Estado (corrupción, impunidad, ineficiencia, etc.), pero se adelantan con concepciones de Estado comunitario explícitamente antagónicas al Estado social de derecho, las cuales por principio no incluyen la valoración del patrimonio público construido a lo largo de décadas, que en el caso de la institucionalidad ambiental es de reconocimiento internacional como un sistema tan rico como complejo? Y ¿cuál es o será la participación social en ella?

En tal sentido, tanto el sistema nacional de áreas protegidas, con toda la complejidad de sus figuras de protección y de la institucionalidad que las concreta como sistema, como el perfil técnico y la experiencia de una entidad de orden nacional como la UAESPNN, por lo demás de las pocas que quedan en el país ocupadas integralmente de intereses nacionales públicos, son un gran resultado de 40 años de gestión ambiental en Colombia. Y eso es algo que no parece ocupar las consideraciones de quienes ahora se aprestan a su reforma; frente a lo cual cabría preguntarse por los criterios y los espacios de participación social en la transformación de una institucionalidad que fue imaginada y creada bajo extensos, intensos y abiertos debates académicos y políticos, y procesos sociales que dieron piso a la expedición del primer código de recursos naturales del mundo (1973) y veinte años después a la Ley 99 de 1993.

La integración del Ministerio de Desarrollo con el de Ambiente, por ejemplo, como opción que se prefirió frente a la articulación de este último con el Ministerio de Agricultura, ambas cosas propuestas y asumidas sin mayor debate público, hace pensar en el mejor de los casos en una conjetura sobre el interés de relacionar desarrollo y ambiente; pero ya se citó que ambas palabras no existen en el imaginario del nuevo gobierno, salvo para considerarlas como un problema a superar³², o como un binomio público cuya verdad está por fuera de sus propios términos: la inversión privada.

32 Como pareció percibirlo el ministro del Interior Londoño cuando expresó antes de posesionarse que la ecología es el nuevo disfraz del comunismo, o cuando repitió durante su mandato con cada problema de orden público, sobre la participación de "ONGS" en ella; o la ministra del Medio Ambiente cuando expresó que llegó la hora de un ambientalismo empresarial desprovisto de romanticismos ecológicos (ante la asamblea de la Andi en Cartagena. Información personal de un asistente). Todo ello concurre a la desnaturaliza-

Finalmente, habría que contar con que las posibles respuestas a muchas de las preguntas anteriores, o ante los procesos regionales descritos, van mucho más allá de los discursos, pues tienen que ver con los reales efectos de lo anterior sobre los pivotes sociales, institucionales y conceptuales de la política de parques con la gente, en cuanto a la eventual transformación de su misión; a la posible desestructuración de los territorios, del tejido y de las dinámicas sociales de los actores sociales estratégicos dentro de la misma; o cuando menos con la presente oclusión de los espacios locales de trabajo institucional público; lo cual nos lleva a proponer una reflexión sobre algunas de sus propias debilidades intrínsecas, como elemento esencial a su posible fortalecimiento de cara a los nuevos ciclos que debe asumir, bajo la responsabilidad de todos los colombianos³³.

ALGUNAS DEBILIDADES DE LA POLÍTICA DE PARQUES CON LA GENTE

Discutir y planificar la continuidad de la política de parques con la gente, supone en primer lugar, hacer el análisis de sus debilida-

ción del Ministerio del Medio Ambiente, y a su saturación operativa con las prioridades gubernamentales en torno a la política de vivienda.

33 Un aspecto central en este sentido fue el reciente inicio del desmantelamiento del equipo gestor de la política de parques con la gente, con la súbita salida de la institución del director de la Uaesppn, bajo el pretexto administrativo de un infundado "abandono del cargo", en decisión recusada por el mismo funcionario, así como la muerte violenta de la directora del Parque Tayrona, en sucesos aún impunes e inexplicados oficialmente, y la destitución de la directora del Parque Corales del Rosario y San Bernardo, y su anunciado reemplazo por un oficial de la Armada Nacional. De otra parte, al momento de la edición de este libro fue aprobada la fumigación de cultivos de uso ilícito dentro de los parques naturales, lo cual es un golpe frontal tanto a la biodiversidad en sí como a la misión de conservación en el país, y hace más patentes muchas de las preguntas expuestas. Después de una campaña nacional impulsada por el grupo de "defensa parques" (www.defensaparques.org) y por el senador Jorge Robledo, el gobierno aplazó "provisionalmente" la decisión, pero ha rehusado derogar la resolución 013 que la ordena.

des y de sus fortalezas, y en tal sentido se propondrán seguidamente algunas notas para iniciar una reflexión cuyas dimensiones son públicas por definición, en perspectivas de un trabajo necesariamente colectivo.

En cuanto a las fortalezas, además de la experiencia adquirida, y de la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios e interculturales dentro de la Uaesppn, y/o coordinados por dicha institución, ellas se hacen evidentes en los procesos sociales en marcha relacionados con dicha política, los cuales son descritos ampliamente en los libros publicados recientemente por la Uaesppn, en el contexto de las potencialidades propuestas antes en estas notas.

Respecto de lo que consideramos como debilidades, convendría reflexionar sobre:

1. Un primer aspecto a considerar, que en rigor es una de las características más evidentes de dicha política, es su complejidad y su riqueza, derivada de su meta general que se relaciona con la complejidad y la riqueza del sistema nacional de áreas protegidas, basado en la megadiversidad del país. Pero esta fortaleza se expresa como una debilidad en el contexto político actual del país, cargado de simplificaciones y de falsas polarizaciones sociales y políticas en torno de los empeños públicos.

El tipo de discurso predominante sobre guerra y paz, por ejemplo, está basado en legitimaciones precarias, adjetivas y sobre los sucesos diarios, y no sobre las tendencias ni los procesos, ni mu-

34 Las pretensiones de las FARC, por ejemplo, están escritas y publicadas desde hace más de 10 años, y su desconocimiento público o entre iniciados es casi total (sondeo personal), pero todo el mundo cree conocer al Mono Jojoy. De ello no han estado exentos los profundos descentramientos de la política, por parte de las mismas FARC.

cho menos sobre las pretensiones reales de los actores armados³⁴, que se confunden a veces de modo interesado por las políticas de desinformación que agencian los mismos, en el mar de acciones y reacciones coyunturales de sus hostilidades, a lo cual no son ajenos los medios masivos de comunicación (Muñoz y Esguerra, 2002).

2. Asimismo, el desgaste producido por la duración de dicho conflicto, junto con procesos como el del narcotráfico, han profundizado el gran vacío de la política y de las causas públicas en el país, creado por la perpetuación de los problemas de nuestro régimen político (exclusión social, desigualdad, impunidad, corrupción etc.), los cuales son relanzados por las transformaciones globalizadoras, relacionadas en parte con la adopción de las políticas neoliberales de los últimos gobiernos que por definición trabajan en la perspectiva y con base en el desprestigio del Estado nacional, y por su incondicionalidad a los dictados de seguridad de los EEUU durante décadas, atando su destino a una lógica de envejecimiento directamente proporcional al envejecimiento de la potencia citada.

En tal sentido, lo que fracasó en el Caguán con la ruptura del proceso de paz fue la posibilidad de refundar la política a partir de nuevos actores, nuevos consensos, y nuevas propuestas y contenidos para la cosa pública nacional, frente a lo cual no estuvo a la altura de modo ostensible ninguno de los actores que pasaron por el escenario propuesto. Por ello, y parafraseando al clásico, se podría decir que el período abierto con el actual gobierno, es la guerra como continuación pervertida de una política envilecida por otros medios! Y en ese contexto, la continuidad de las escasas políticas públicas vigentes con participación social, es por decir lo menos, tan compleja como urgente y necesaria!

3. Otra dificultad que se abre para la política de parques con la gente, se relaciona con el estado del arte de su propio proceso, el cual se podría caracterizar por la profundidad pero al mismo tiempo la incipiencia de sus fundamentos locales, y junto con ello por el relativo desconocimiento en el escenario nacional de sus propuestas y avances, lo cual se explica en parte por su lógica de construcción institucional y social, pero también ahora por la encrucijada que vive: Se construyó de abajo hacia arriba, abriendo o articulándose y ayudando a consolidar procesos locales y regionales, hasta escalar escenarios regionales con la idea de proyectarse nacionalmente en un segundo momento con base en los procesos sociales mismos, en la fuerza de su ejemplo y de su relativa efectividad; pero llegó a dicho momento precisamente cuando se han cerrado muchos de los espacios locales en que ha venido desenvolviéndose, por efecto del escalamiento del conflicto armado o de la ruptura del proceso de paz, y cuando se empezó a transformar profundamente el escenario nacional con la asunción del actual gobierno, que ha impuesto otras prioridades en la agenda política relacionadas con la "seguridad", la connoción interior, la emergencia económica y la reforma política y de la institucionalidad pública.

Un aspecto relevante de esto último, es que la política de parques se propuso refundar el sistema de áreas protegidas desde el campo, convocando en un primer momento a los actores rurales locales ligados directamente a él, para articular desde ellos a los actores urbanos; pero paradójicamente, el actor rural que articula el proyecto del nuevo gobierno —hacendados ganaderos en trance de convertirse en empresarios agrarios, como se dijo atrás—, encarna modelos de uso de recursos naturales antagónicos a la sostenibilidad ambiental, y es portador de ideologías autoritarias y de concepciones precarias del Estado moderno que explícitamente

te se distancian de los principios de la Constitución del 91, cuyos desarrollos en temas como la diversidad y el medio ambiente son reconocidos mundialmente³⁵.

4. Otro aspecto a tener en cuenta es el ya citado al respecto de que dicha política empezó a resolver por la base el gran vacío del Sina, la participación social, cuando éste empieza a ser reformado dentro de lógica que cambia de hecho la tarea del Ministerio del medio ambiente, y que al parecer se hace desde determinaciones tecnocráticas más que sociales.

5. De otra parte, la política de parques con la gente empezó a institucionalizarse (Decreto 1124 de 1999, convenios, resoluciones, instrumentos de planeación participativa, etc.), cuando en medio de las dificultades fiscales tuvo que apelar a la cooperación internacional como forma casi exclusiva de garantizar su desarrollo en el mediano plazo, corriendo el riesgo de afrontar la tendencia de debilitamiento orgánico de las entidades del orden central, paralelo a su sustitución por programas de gobierno de corto plazo (dos o tres años), como ha sucedido con entidades afines en

35 Dicho grupo social, ligado por sus orígenes al campo, se proyecta sobre el conjunto del país, prioritariamente urbano, con una ideología en la cual lo ambiental es accesorio, o cuando menos está traspasado por concepciones profundamente urbanas, puestas en juego antes en Bogotá por uno de sus aliados: el exalcalde Peñalosa (plausible conjetura expuesta en conversación personal por el biólogo Germán Andrade). Sobre el tema de los actores convocados a la conservación, podría abrirse una reflexión: en el paradigma anterior de manejo de parques sin gente, los protagonistas convocados fueron los actores urbanos (usos turísticos, educación ambiental, apoyos de opinión etc., y los actores rurales eran vistos como adversos a la misión; en el paradigma de parques con gente, los convocados en primera instancia han sido los actores rurales (aunque con excepciones significativas. Cfr libros citados), y en un segundo momento los urbanos. En la política que parece abrirse, habría una convocatoria a unos y a otros, pero a cumplir otras supuestas funciones públicas "contra el terrorismo" y por la guerra.

cuanto a sus misiones, como Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, el Ica, los fondos de cofinanciación, etc, reemplazados por programas como la Red de solidaridad, el Plante, o las consejerías presidenciales³⁶.

6. Otra debilidad se expresa en la crítica situación humanitaria de sus aliados sociales, quienes están recibiendo el mayor peso social del escalamiento del conflicto armado, por las razones ya expuestas.

7. Finalmente, quizá no sobre mencionar un conjunto de debilidades específicas relacionadas con el escaso desarrollo en los años anteriores de una auténtica política de gestión ambiental en medio del conflicto armado, más allá de estrategias operativas frente al riesgo público, debido a razones complejas relacionadas a nuestro modo de ver prioritariamente con los manejos casuísticos del proceso de paz del anterior gobierno; la imposición de la política de cultivos ilícitos, que en contextos regionales y locales generaron desconcierto y señales equívocas a los aliados de la política de parques con la gente, y en el nivel nacional reprodujeron el escepticismo y la desconfianza con la entidad y con el Ministerio del medio ambiente; y los avatares propios de los procesos de participación social en la política de parques con la gente, en algunas regiones, tales como el caso del Pacífico, donde demoró tres años hacer una concertación básica con los indígenas y los negros, lo cual incrementó las dificultades para la fundamentación de procesos conjuntos en los adversos contextos actuales.

36 Aspecto que ha profundizado el desorden territorial, al concurrir acríticamente y sin mayores competencias legales, a la fragmentación ambiental que significan los municipios inviables sin reordenamiento, o el desarrollo de la descentralización sin recategorización municipal; además de la politización inevitable de sus dinámicas, en manos del presidente de turno.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARTYA, Sen (2001). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, Editorial Planeta.
- CAMACHO GUIZADO, Álvaro y Francisco Leal Buitrago (compiladores) (2000), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, CEREC.
- CORREA, Hernán Darío (2002). "Elementos de la construcción de la política de participación social de los pueblos y organizaciones indígenas en la conservación y en el manejo de las áreas protegidas, y avances 1999-2001", en Uaesppn (2002), *Parques con la gente II*, Bogotá, pp. 105 y ss.
- ECHANDÍA, Camilo (1999), "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", en DEAS, Malcolm y María Victoria Llorente (compiladores) (1999). *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, CEREC, ediciones Uniandes, Norma.
- FAJARDO, Darío (1998). "Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos", en CÁRDENAS, Martha, Claudia Mesa y Juan Carlos Riascos (compiladores), *Planificación ambiental y ordenamiento territorial*, Bogotá, Cerec-Fescol-DNP.
- GIRALDO, Aída (1993). "Territorios, regiones y paisajes. Modelos indígenas y negros de gestión ambiental en el Alto San Juan". Bogotá, Universidad Javeriana, Tesis de Posgrado en desarrollo Agrario.
- MEDELLÍN, Pedro (2003-2004). Serie de artículos semanales en la página editorial de *El Tiempo*. Varias entregas.
- MUÑOZ, Cecilia y Leonor Esguerra (2002). *Algarabías. La paz y la guerra según los medios de comunicación*. Bogotá, CEREC.

- ONIC-Cecoin.-Ghk (1998). *Tierras profanadas, grandes proyectos en territorios indígenas*, Bogotá, Disloque editores.
- ONIC (2002). "Consejo indígena de paz". *Los pueblos Indígenas y la paz. Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia*, Bogotá, ediciones Trudakka.
- SUT (Subdirección Técnica de la Uaesppn) (2002). "Los planes de manejo de las áreas protegidas, conceptos y ruta metodológica". Bogotá, febrero. (Publicación en preparación).
- UAESPNN (2000). "El manejo de las áreas protegidas y el conflicto armado interno", Bogotá, diciembre.
- (2001 a), "El manejo de las áreas protegidas en la búsqueda de la paz nacional", Bogotá, febrero.
- (2001), *Parques con la gente I*. Bogotá.
- (2002). *Parques con la gente II*. Bogotá
- (2002 a). *Política de participación social en la conservación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, Bogotá, Uaesppn.
- URIBE, María Teresa (1997). "Las representaciones colectivas sobre la sociedad civil en Colombia", en *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá, Fescol. pp. 89 y ss.
- VARGAS, Ricardo (2000). *Cultivos ilícitos y proceso de paz en Colombia. Una propuesta de cambio en la estrategia antidrogas hacia la solución pacífica del conflicto*. Bogotá, Acción Andina, Transnational Institut, junio.

Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia¹

César Ortiz

"Parece ser una hipótesis factible que cuanto mayor sea la cantidad de información sobre la totalidad de la vida de los miembros pertinentes de un sistema social, tanto menos útiles (y necesarios) serán tales conceptos generalizados como 'enfermedad', 'locura'... y 'crimen' o 'delito'. Los miembros del sistema llegan a saber tanto sobre los demás miembros, que los conceptos amplios en cierta forma se vuelven muy simples. No añaden información, no explican".

Nils Christie (1988).

INTRODUCCIÓN

Los impactos de los cultivos denominados de uso ilícito, coca, amapola y marihuana, al igual que la fumigación con glifosato como instrumento central de la política pública para su elimina-

1 Este documento vincula, como fuente empírica, los diferentes ejercicios realizados en el marco de la investigación financiada por Colciencias y la Pontificia Universidad Javeriana, "La multidimensionalidad de los cultivos ilícitos, los casos de Puerto Asís (Putumayo) y Santa Rosa del Sur (Bolívar)". Por lo tanto, todas las entrevistas y casos citados aquí pertenecen a este estudio.

ción, sobre el medio ambiente², la agricultura y la sociedad en general, son profundos. Su discusión ha enfrentado a diversos actores. A la vez, han sido varios los intentos por disuadir al gobierno del uso del glifosato. Al cierre de este documento, la tutela interpuesta por la Opiac hace ya dos años para suspender la fumigación con glifosato en sus territorios por considerar que esta los priva de un ambiente digno³ ha tenido eco en la Corte Constitucional, que decidió ordenar consultar a los pueblos indígenas de la Amazonia *"sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos que las entidades mencionadas adelantaban en sus territorios, en los aspectos que a cada una de dichas entidades compete, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas con plena observancia de los principios y reglas contenidos en el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991"*⁴.

La decisión de la Corte abre una ventana hacia el futuro no sólo para la transformación de la política pública sino, sobre todo, para comprender la necesidad de articular nuevas formas de reconocimiento y superación del fenómeno de los cultivos de coca y amapola.

La discusión sobre las formas más apropiadas para su intervención y sus efectos ambientales lleva ya casi un cuarto de siglo.

2 Entendido aquí el ambiente como "la forma de representarnos el resultado de las interacciones entre el sistema biofísico y el sistema cultural que han implicado históricamente diferentes tipos de configuración estructural. En este marco el hombre ha representado de diferentes formas su sentido de finalidad, ha construido ideas de progreso que recogen sus objetivos y deseos como sociedad" (González, F., 2003).

3 *El Tiempo*, editorial del viernes 2 de mayo de 2003.

4 Corte Constitucional. Expediente T- 517583. Comunicado de prensa del 13 de mayo de 2003.

En torno a ella, y dirigido a diferentes niveles, han orientado sus esfuerzos múltiples actores públicos y privados, y diferentes organizaciones nacionales e internacionales. Se ha construido a su alrededor una legislación nacional e internacional detallada y se han invertido enormes esfuerzos y recursos financieros, humanos y tecnológicos. Sin embargo, el problema no parece extinguirse.

Una razón posible es que los conceptos construidos y los instrumentos metodológicos e institucionales de la visión pública actual, han estado limitados por un énfasis de las decisiones generado en intereses externos y coyunturales, y centrado en el prohibicionismo y la criminalización, lo cual los aparta de la cotidianidad y realidades de las sociedades urbano – rurales.

Esta limitación ha atado el concepto de lo ambiental al entorno biofísico, en el que sucede tanto la producción de coca y amapola, como la interdicción y fumigación; lo cual lo limita en su alcance y lo separa de la actividad de las sociedades urbano – rurales⁵. Por lo anterior, es comprensible que la profusa legislación orientada a prohibir esta última decisión no sea suficiente para resolver el problema, sino que por el contrario lo profundice y conduzca a una progresiva consolidación de la política contra las drogas en una nueva forma de violencia estructural.

5 Para González, “esta visión corresponde a una escisión entre naturaleza y sociedad, propia de la cosmovisión de la modernidad, que divide analíticamente los elementos constitutivos del mundo y sirve de base al modelo de desarrollo actual, sustentado en la visión mecanicista de la naturaleza, que pasa a ser un stock de mercancías, que dependiendo de su escasez son susceptibles o no de ser valorizadas. Si se logra cambiar la perspectiva conceptual y entender el Ambiente como una construcción social e histórica, la ruptura entre naturaleza y sociedad se diluye” (González, F., 2003).

Para efectos de este texto, se considera que los problemas ambientales⁶ surgen de los procesos de apropiación territorial adelantados por campesinos e indígenas, quienes involucran durante estos procesos decisiones económicas, políticas, organizacionales, cognoscitivas y tecnológicas. La vinculación a sus sistemas de producción del cultivo de coca y amapola es una decisión compleja que toca estas dimensiones resolutorias y que se ve estimulada por sus limitaciones e intereses individuales.

El presente documento busca mostrar como la política pública se orienta cada vez más hacia el castigo de la sociedad rural como medio de control social del crecimiento de los cultivos ilícitos, lo cual, a su vez, le impide reconocer la compleja diversidad ambiental, económica y social de los territorios afectados por esta problemática, su población diversa, que aborda múltiples actividades y estrategias de sobrevivencia, que continua apropiándose y transformando los territorios que han ocupado, a pesar de las fuertes intervenciones externas.

Para tal fin, se presenta en la primera parte la situación actual del problema de los cultivos de coca y amapola en el país. En una segunda parte se ofrecen algunas particularidades centrales de los territorios afectados por la problemática y las formas de intervención actual de la política pública. Finalmente se detalla un conjunto de efectos sociales, económicos y ambientales para dejar planteada una reflexión sobre la necesidad de delimitación de nuevos campos de incursión para su abordaje desde la política pública.

6 Entendidos como un producto de acciones humanas que de una manera u otra reducen la capacidad de la naturaleza de proveer los bienes y servicios ambientales que requiere la humanidad para sobrevivir. Así que la relación con el entorno conduce a una relación con el otro (Cárdenas, 2003).

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA

“Se han dicho y escrito muchas cosas contra la pequeña planta, sin otra razón que la de haber hecho los paganos en la antigüedad - y actualmente algunos brujos y adivinos- ofrendas de coca a los ídolos, debido a lo cual dice esa gente que su uso habría de prohibirse por completo. Lo dicho sería un sabio consejo si los indios no ofrecieran nada más al diablo, pero viendo que también sacrifican maíz, verduras y frutas, así como su bebida, agua fría, lana y muchas otras cosas y que no todas pueden prohibirse, tampoco debería suceder esto con la coca”.

Garcilaso de la Vega⁷.

EL CULTIVO DE COCA

El SIMCI reporta en la actualidad una disminución del 30% aproximadamente de los cultivos de coca en Colombia. Según el censo realizado por esta institución se pasó de 144.807 has. en noviembre de 2001, a 102.071 has. en diciembre de 2002, lo cual significa una disminución total de 46.736 has. de cultivos de coca.

En la tabla 1, se aprecian los resultados del último censo oficial realizado por el SIMCI (2002), en contraste con los anteriores censos, para ilustrar el volumen actual de cultivos de coca y el ritmo evolutivo del fenómeno en nuestro país.

Como puede apreciarse, las mayores concentraciones de cultivos de coca están en los departamentos de Nariño y Guaviare, lo que indica sobre la vigencia del fenómeno interno de la gota de mercurio. En la actualidad se registran hectáreas nuevas de cultivos de coca en Amazonas (784), Arauca (2.214), mientras que Guaviare y Nariño se consolidan como los productores más im-

7 Citado por Escobotado, A. (1994).

Tabla No. 1
Cultivos de coca en Colombia. Periodo 1999 – 2002
Cifras finales obtenidas por departamentos

Dpto.	Área 1999 has.	Área 2000 has.	Área xi. 2001 has.	Área xii. 2002 has.	Variación % 01/02
Antioquia	3.644	2.547	3.171	3.030	-4,44
Arauca	-	978	2.749	2.214	-19,46
Amazonas			532	784	47,36
Bolívar	5.897	5.960	4.824	2.735	-43,30
Boyacá	-	322	245	118	-51,83
Caquetá	23.718	26.603	14.516	8.412	-42,05
Cauca	6.291	4.576	3.139	2.120	-32,46
Cesar	-	779			
Cundinamarca	-	66	22	57	159,09
Córdoba	1.920	117	652	385	-40,95
Guainía	-	853	1.318	749	-43,17
Guajira	-	321	385	354	-8,05
Guaviare	28.435	17.619	25.553	27.381	7,15
Magdalena	521	200	480	644	34,16
Meta	11.384	11.123	11.425	9.222	-19,28
Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131	101,90
N. Santander	15.039	6.280	9.145	8.041	-12,07
Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725	-70,87
Santander	-	2.826	415	463	11,56
V. del Cauca	-	76	184	111	-39,67
Vaupés	1.014	1.493	1.918	1485	-22,57
Vichada	-	4.935	9.166	4.910	-46,43
Chocó	-	250	354		
TOTAL	160.119	163.289	144.807	102.071	-29,51

Fuente: Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos y Dirección Nacional de Estupefacientes.

Proyecto Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI.

Procesamiento digital e Interpretación de imágenes satelitales Landsat y SPOT.

Mapa No. 1
Censo de cultivos ilícitos 2002



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, UNDCP, SIMCI.

portantes. De igual manera, se reporta por primera vez cultivos de coca en Ecuador y Venezuela en la zona fronteriza con Colombia y de coca y amapola en la zona cafetera. Estos cultivos son fundamentalmente adelantados por pequeños productores, como puede apreciarse en la tabla 2.

Este cuadro nos muestra claramente dos tipos principales de explotaciones. Por una parte, más del 90% de las explotaciones corresponden a pequeños productores, quienes, a su vez, manejan más de la mitad del área de coca existente en el país, 62.4%, que indudablemente corresponde a cultivos de subsistencia pertenecientes a campesinos e indígenas.

Por otra parte, es notorio que menos del 10% de las explotaciones concentren casi el 40% del área total, lo cual muestra una significativa área orientada a la explotación a gran escala. Al respecto es necesario considerar que un solo propietario puede tener varios predios e igualmente un predio ser compartido por varios propietarios o vincular diversas formas de asociación para la producción.

Tabla No. 2
Áreas y distribución actual
de los cultivos ilícitos en Colombia

	Lotes mayores a 3 has.	% respecto al total	Lotes menores o iguales a 3 has.	% respecto al total	Totales
Número de lotes	7.050	9,3	68.476	90,7	75.526
Cantidad en has.	39.839	37,6	66.045	62,4	102.071*

Fuentes: este documento.

Datos del programa SIMCI, censo a diciembre 31 de 2002.

*el programa introduce una corrección de 3.815 has.

A su vez, la principal concentración de cultivos ilícitos del mundo se ha registrado en el medio Putumayo y principalmente en los municipios de Puerto Asís, Valle del Guamuez y zonas aledañas. Esta concentración puede apreciarse claramente en el mapa No. 2.

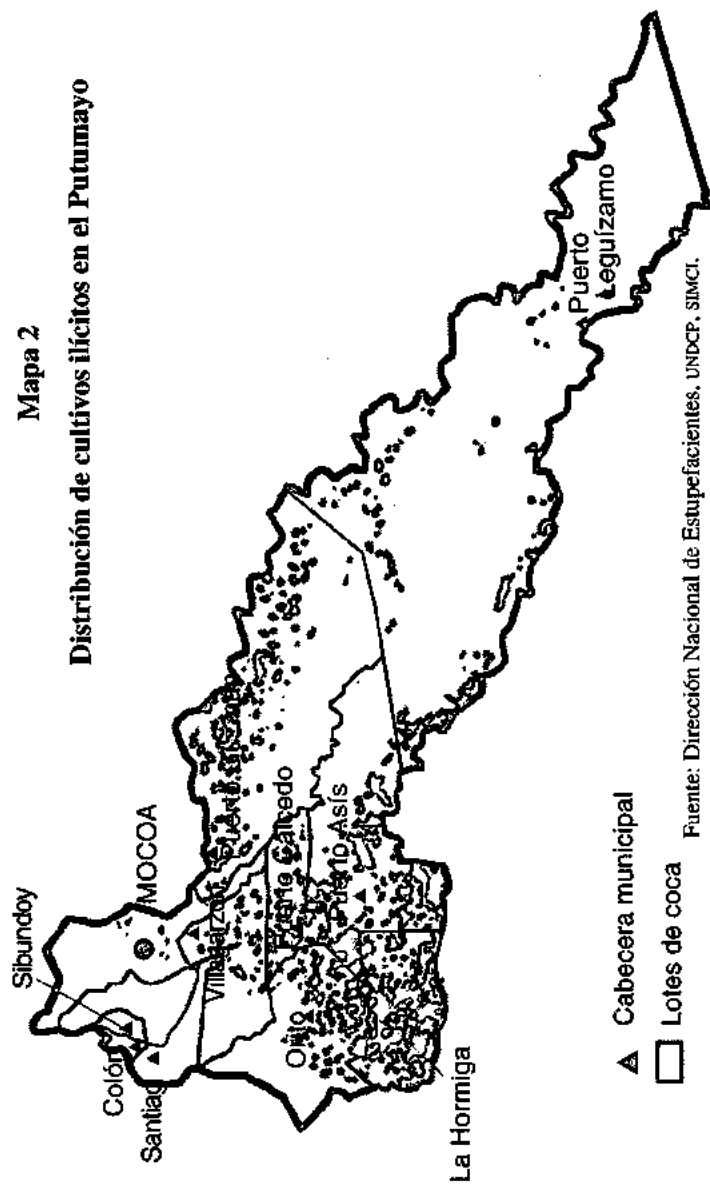
La tendencia a la baja desde el año 2001 que se aprecia en las cifras de la tabla 1, forma parte de los ciclos del cultivo en la región andina, que reflejan a nivel externo el fenómeno de la gota de mercurio. La disminución en área en Colombia durante dos años ya se ve reflejada en el Perú. Este fenómeno está ligado a otros factores como la situación política, el enfoque de la política de interdicción, etc.

Incentivar la fumigación para superar la velocidad de las siembras ha sido la estrategia seleccionada por los últimos dos gobiernos en el marco del Plan Colombia. Durante 2003, esta estrategia continuará siendo aplicada y el área se duplicará prácticamente hasta llegar a las 200.000 has/año fumigadas.

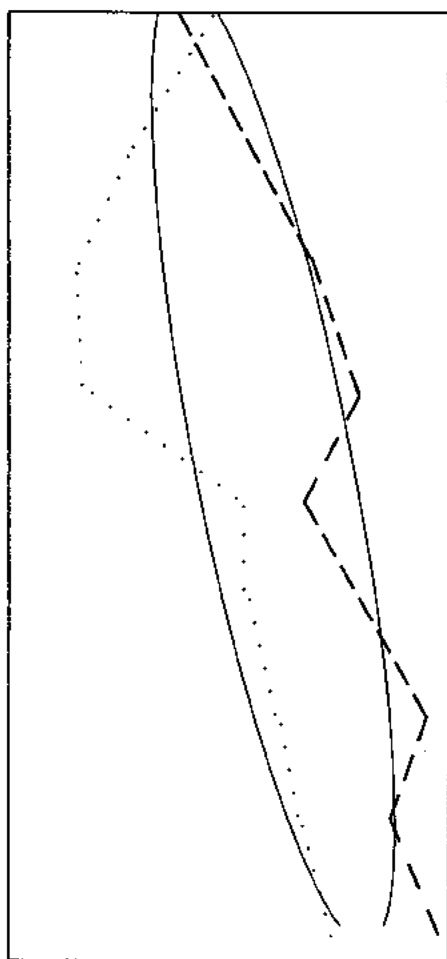
En el gráfico del área cultivada de coca frente las fumigaciones, se observa como, por primera vez en la historia de la fumigación en Colombia, se quiebra la tendencia del crecimiento simultáneo de la fumigación y el cultivo de ilícitos. Esto no significa que el decrecimiento del área sea sinónimo de disminución de la productividad de los cultivos. Por el contrario, se observa un paulatino crecimiento en innovación tecnológica, densidades por área y mejoras en el procesamiento, lo cual permite mayores rendimientos de hoja y alcaloide por hectárea, seguido de un mayor impacto ambiental.

La explotación de estas áreas ha permitido entonces mantener un flujo permanente de cocaína hacia los mercados de los Estados Unidos y Europa. Las estimaciones de los volúmenes producidos se presentan en la tabla No. 3, más adelante.

Mapa 2
Distribución de cultivos ilícitos en el Putumayo



Área cultivada en coca frente a fumigaciones



Años	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Área en coca	45.000	50.900	67.200	79.500	78.200	160.119	163.289	144.807	102.071
Área fumigada	3.871	23.915	18.519	41.861	66.029	43.111	58.074	94.152	130.364

Superficie en hectareas

— Promedio

Años

Tabla No. 3
Producción potencial de cocaína en el Área Andina
(toneladas métricas)

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Perú	460	435	325	240	175	145	140
Colombia	230	300	350	435	520	580	730
Bolivia	240	215	200	150	70	80	60
Total	930	950	875	825	765	805	930

Fuente: ONDCP

Colombia, como puede apreciarse, y a pesar de las últimas reducciones en área, continúa siendo el primer productor de base de coca en el mundo con cerca de 730 toneladas métricas, según cálculos de la ONDCP para el año 2001. Colombia produce entonces cerca del 80% del clorhidrato de cocaína comercializado en el mundo, que proviene principalmente de sistemas de producción campesinos e indígenas.

Asistimos entonces en la actualidad a un fenómeno paulatino de decrecimiento en área del cultivo de coca en nuestro país, su incremento en eficiencia, su atomización hacia múltiples regiones y su incremento en países vecinos como Perú. De manera simultánea, en Colombia se registra un proceso de incremento sostenido del cultivo de amapola, fenómeno menos estudiado y cuyas características principales veremos a continuación.

EL CULTIVO DE AMAPOLA

Nuestro país es una fuente significativa de producción de heroína de alta calidad que se comercializa fundamentalmente hacia Estados Unidos, aunque el volumen total no pasa del 2% de la produc-

ción mundial. Sin embargo, el peligro de su incremento ha sido permanente, en la medida en que su alta calidad⁸, las ventajas comparativas existentes y el declive de Asia como principal región productora mundial (Myanma y Afganistán), parecen estar inclinando la balanza de las decisiones del narcotráfico hacia América Latina.

Esta potencial situación ya parece empezar a consolidarse⁹. En la actualidad Colombia y México se han convertido en los proveedores principales de heroína al mercado de EEUU, superando a Asia, en una tendencia inesperada que demarcaría nuevos rumbos a la política antidrogas; mientras que en Perú aparecen los primeros registros de su cultivo.

En parte, el fortalecimiento de este comercio se explica como resultado de nuevas alianzas entre traficantes mexicanos y colombianos, que les habría permitido repartirse el mercado, la heroína blanca colombiana domina el este del Mississippi y la marrón mexicana domina el oeste¹⁰. El incremento de capturas de heroína, su mayor pureza y precios a la baja, parecieran estar indicando la consolidación de una situación muy favorable para su crecimiento. Durante 2002, las autoridades aduaneras de Estados Unidos capturaron 5.598 libras, de las cuales se estima que el 80%

8 Que permite su inhalación o consumo en cigarrillos, haciendo su consumo más seguro que en la forma inyectada y ampliando sus rangos de preferencia en el mercado de Estados Unidos.

9 Desde hace ya dos años se iniciaron registros importantes de incremento de la comercialización de heroína y la aparición de cultivos menores en más de seis departamentos de nuestro país. De igual manera, en el año 2000 estudios de la DEA mostraban un incremento del 2.4% del consumo de heroína en las escuelas de Estados Unidos, en donde el 75% era considerado proveniente de Colombia. En "Se creció la amapola". *Revista Cambio*, 23 de julio de 2001.

10 Weiner, T.; Forero, J. "Latin American Poppy Fields Undermine US Drug Battle". *The New York Times*. 10 de junio de 2003.

provenía de Colombia, lo cual significa un incremento mayor de 3.521 libras al 2001¹¹.

En Colombia, las principales concentraciones de este cultivo se encuentran en el Macizo Colombiano y la Serranía del Perijá, en zonas correspondientes a bosques de niebla, lo cual dificulta su detección satelital y el reconocimiento aéreo, que unido a su explotación articulada a sistemas de producción, generan una baja confiabilidad de las cifras existentes sobre el área total explotada en Colombia y una mayor dificultad para su erradicación. Las cifras de la Dirección Nacional de Estupefaciente, DNE, muestran un área cercana a las 4.000 has. con Nariño y Cauca como principales productores y el primer registro en la zona de Caldas¹².

Tabla No. 4
Áreas de cultivo de amapola en Colombia

Departamento	1999	2000	2001	2002
Tolima	1.500	800	687	682
Nariño	1.000	1.500	1.699	1.230
Huila	1.000	1.000	692	624
Cauca	1.300	2.000	1.150	1.155
Cesar	700	700	34	454
Caquetá	300			
Guajira	400	200		
Meta	300			
Boyacá			11	
Caldas				8
Total	6.500	6.200	4.273	4.153

Fuente: DNE- SIMCI con base en el censo 2002

¹¹ *Ibid.*

¹² Una hectárea de amapola produce entre 18 y 22 kilos de látex, suficientes para producir a su vez 1 kg. de heroína, lo cual equivale a 2 kg. de heroína o morfina al año por hectárea cultivada.

Las anteriores cifras nos muestran con claridad tres aspectos. El primero relacionado con las dinámicas de crecimiento de los cultivos ilícitos y el efecto de la fumigación: es claro, a pesar de la disminución en área que se registra actualmente, que en la medida en que se incrementa la fumigación sin resolver los factores estructurales que generan el problema, la metástasis del fenómeno crece igualmente en el país. A mayor violencia estructural y profundización del castigo como instrumento de sanción, la ilegitimidad del gobierno central en los territorios productores se profundizará.

El segundo, relacionado con la subsistencia: ignorar en los documentos públicos de análisis la prevalencia de los pequeños cultivos de coca y amapola, y declarar tácitamente un tratamiento delincencial para todos los actores de esa problemática, profundizará los efectos negativos del fenómeno. En el punto sobre política pública volveremos sobre este aspecto.

El tercero está relacionado con la sostenibilidad del fenómeno y su reproducción en los territorios analizados bajo una dinámica pendular. Ciclos de disminución y crecimiento regionales que muestran en departamentos como el Guaviare que el fenómeno se mantiene a pesar de la fumigación. El crecimiento en área de la amapola actualmente es una muestra del cambio de orientación del narcotráfico, hacia zonas de más difícil control y hacia un producto de mayor rentabilidad que adicionalmente cuenta con una expansión del mercado.

LAS ZONAS PRODUCTORAS DE COCA Y AMAPOLA: TRES PARTICULARIDADES CENTRALES DE SUS TERRITORIOS

Me refiero aquí de manera general a los territorios en los cuales en la actualidad estudiamos las múltiples dimensiones que se

entrecruzan con la problemática de los cultivos ilícitos, puesto que la metástasis del fenómeno implicaría un análisis de casi toda la geografía nacional, aspecto que desborda este ejercicio.

APROPIACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES COMO ACTIVIDAD CENTRAL

La explotación de recursos naturales es una constante de la mayoría de los territorios en los cuales hoy se registran las principales concentraciones del cultivo de coca y amapola. En la zona amazónica y orinoquense se vivieron bonanzas previas en torno a recursos como el caucho, la quina y las pieles, y en la actualidad el petróleo, el oro, las maderas y la coca son los recursos aprovechados.

En otras regiones, como el Pacífico y las zonas andinas, los bosques han sido el principal objeto de saqueo y conflicto por su apropiación. En zonas como el Sur de Bolívar y el Catatumbo, el oro y el petróleo han marcado la atracción de población flotante con igual propósito. En estas regiones, igualmente la coca se ha posicionado al igual que la amapola en los sistemas altoandinos.

En zonas de reciente vinculación al fenómeno como el Magdalena Medio y el occidente de Boyacá, las maderas, el petróleo y las esmeraldas han sido también el principal motivo de complejos conflictos por su apropiación y uso.

MARGINALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En este panorama, la marginalidad geográfica y de acceso a mercados de estos territorios es una constante, los cuales, junto con la exclusión social, conforman sus problemas centrales. Paradójica-

mente, esto sucede mientras la función central del Estado, que consistiría en mantener la cohesión social en una sociedad atravesada por los sistemas de desigualdad y de exclusión, no se cumple a cabalidad.

El proceso de reformas estructurales aplicadas durante las últimas décadas ha acelerado esta situación, disminuyendo a la par su capacidad de competencia frente a otras regiones, mientras que se profundiza la inequidad en el acceso a los factores de producción como resultado de la disminución de los servicios de apoyo al sector agropecuario. Se configura así en estos territorios una situación de extrema dificultad para el desarrollo de la actividad agropecuaria tradicional y para la consolidación de fuentes de generación de ingresos y empleo para la población más vulnerable. Los cultivos de coca y amapola encuentran allí un terreno propicio no solamente desde el punto de vista biofísico, sino sobre todo, desde el punto de vista económico y político, que conforman un contexto apropiado para su surgimiento y sostenibilidad.

Es necesario precisar que la desigualdad y la exclusión deben ser entendidas hoy de manera distinta. Se les reconoce como incidentes ilegítimos de un proceso social en el cual, a su vez, la única política social legítima es la que define las vías para su superación. Estos son a su vez, dos sistemas de pertenencia jerarquizada (De Souza, 2003).

A través de un proceso histórico las culturas crean las prohibiciones sociales, los límites más allá de los cuales sólo hay transgresión: "un lugar que atrae hacia otro lugar –la heterotopía– todos los grupos sociales que la prohibición social alcanza, sean éstos la locura, el crimen, la delincuencia o la orientación sexual". "Mediante las disciplinas se crea un dispositivo de normalización que califica y descalifica. La descalificación como loco, criminal

o delincuente consolida la exclusión y su peligrosidad justifica la exclusión” (De Souza, 2003). Una posición como ésta es la que justifica una gran fractura y un gran rechazo hacia los campesinos cultivadores de coca y amapola.

La consideración de los habitantes rurales como delincuentes y la visión neoliberal de “inviabilidad” económica de estos territorios, es la justificación que se esgrime desde la política pública para no orientar en la actualidad mecanismos directos de apoyo. Esta situación materializa su exclusión de la cobertura poblacional objetivo de la política pública de desarrollo alternativo.

En consecuencia, vemos de manera agregada sobre la misma población de estos territorios, dos momentos de exclusión: uno justificado en el prohibicionismo y otro justificado en la eficiencia. Se configura, siguiendo a De Souza, una forma de jerarquización híbrida en cuanto contiene elementos de exclusión y de desigualdad. En el caso de los productores de coca y amapola el principio de exclusión se centra en la distinción entre lo legal y lo ilegal, mientras que la desigualdad lo hace en la integración desvalorizada de fuerza de trabajo.

CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA RURALIDAD

Los territorios productores de coca y amapola van más allá de la concepción rural y agrícola a la que nos hemos acostumbrado, en la medida en que su base económica centrada en la coca y extracción de otros recursos naturales como el petróleo y las maderas, generan una fuerte articulación de intercambio de bienes y servicios con lo urbano. La provisión de alimentos, bienes y servicios, oferta y cuidado de recursos naturales, los espacios para el descanso, y los aportes al mantenimiento y desarrollo de la cultura,

son, entre otros, importantes conjuntos de acciones y funciones que cumplen estos espacios territoriales, aún no reconocidos y valorizados como resultado de su estigmatización.

Tanto las reformas mencionadas como la complejización del problema agrario, se constituyen en dos fuerzas transformadoras que en nuestro país y en estos territorios están generando múltiples y variadas metamorfosis. En estos territorios lo rural no es un sector atrasado y sediento de modernización en donde imperan los excesos y el crimen, aislado de lo urbano y autárquico. Por el contrario se presentan dinámicas relaciones entre lo local y lo global con múltiples direcciones intermedias y funciones económicas, sociales y ambientales poco reconocidas.

Lo moderno y lo tradicional se articulan en estos territorios en una amalgama que conduce sus interdependencias con el medio urbano y con el resto de la sociedad a través de las relaciones e intercambios económicos, la traslocación de la residencia y de los espacios productivos¹³.

“Las relaciones entre el campo y la ciudad son profundas, de años, muchos de ellos o vivían acá y se fueron al campo y todavía vienen y tienen casa y tienen familia acá, eso es una cosa interesante. Otra cosa es: van para allá pero siempre vienen a visitar, o sea hay una relación estrecha...aquí hay muchos lazos de familia entre campo y ciudad que protegen para que esto no se desmorone...”¹⁴.

13 En general estos intercambios pueden agruparse en: a) intercambios comerciales de bienes y servicios agrarios y manufacturados, b) intercambios financieros para la producción, la inversión y el ahorro, c) flujos de recursos naturales, como madera, productos de la minería, germoplasma, combustibles etc. d) migraciones rural – urbana, rural – rural y urbano – rural.

14 Entrevista a una asesora de la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, noviembre de 2002.

Estos elementos muestran las limitaciones de las políticas públicas sectoriales en general y la de la política contra las drogas en particular que persiste en su visión tradicional de estigmatización de lo rural en estos espacios territoriales.

LA POLÍTICA ACTUAL DE SUSTITUCIÓN Y FUMIGACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

"Todas las filosofías políticas duraderas han reconocido que la naturaleza humana es una mezcla compleja de la búsqueda del interés propio combinada con la capacidad de adquirir normas internas de comportamiento y de seguir reglas que obligan cuando son comprendidas y percibidas como legítimas".

Elinor Ostrom (1998).

A continuación se revisa brevemente el contenido actual de la política antidrogas en Colombia y sus limitaciones más visibles, sus giros y principales contradicciones, en los cuales se debe trabajar para reconstruir un enfoque diferente al del prohibicionismo y la persecución de los habitantes rurales.

EL CONTENIDO ACTUAL DE LA POLÍTICA

La limitada comprensión del fenómeno de la coca y la amapola se deriva de que sus causas estructurales, las características culturales y socioeconómicas de los agricultores y las motivaciones de las personas para arriesgarse a incursionar en su cultivo, son aspectos poco tratados y generalmente puestos a un lado en el momento de tomar la decisión sobre contenidos y orientación de las políticas públicas denominadas genéricamente "de lucha contra las drogas".

"En el caso nuestro hubo una concertación de que era un programa de iniciativas locales y que debería tener proyectos producti-

vos. Pero nunca pensamos que iba ligado a una erradicación ya. Las políticas son las políticas de gobierno, no son políticas concertadas, son políticas que se dan a través del Plan de Desarrollo Alternativo"¹⁵.

El actual gobierno establece el contenido de la política antidrogas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, como en el Documento Conpes 3218 de marzo 3 de 2003. Estos documentos determinan que el Programa de Desarrollo Alternativo, PDA, tiene por objeto "consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión; brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial; promover procesos de desarrollo institucional y de legitimación del Estado y apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario". Mientras que la estrategia de combate a las drogas ilícitas definidas en el PND debe desarticular las diferentes fases de la cadena y aumentar la eficacia de los mecanismos de interdicción sistemática, incluidos el control al lavado de activos y al tráfico de armas; fortalecer las acciones de control a los cultivos ilícitos a través de la erradicación; e impulsar la extinción del dominio de bienes provenientes del tráfico de drogas".

El PDA sólo actuará en zonas que hayan sido objeto de erradicación previa. Se le asigna una naturaleza temporal y se supedita su sostenibilidad a la integración con otras políticas y programas, en particular con la estrategia de manejo social del campo y de sostenibilidad ambiental. En consecuencia, se siguen literalmente las recomendaciones de la United States Agency for International Development, USAID, principal donante en la actualidad. No se reco-

15 Entrevista a funcionario directivo de Fundaempresa, Puerto Asís, noviembre de 2002.

nocen el control social, la planeación participativa, los intereses y las particularidades de múltiples territorios afectados por el problema.

“En la actualidad se adelanta el programa de familias guardabosques del actual gobierno, el cual es confuso, incompleto y falto de integralidad provocando más incertidumbre y ahondando los niveles de desconfianza entre el Estado y las comunidades afectadas debido a que los mecanismos de comunicación con los representantes del Estado se cierran cuando no aceptan ningún tipo de sugerencias y opiniones de los campesinos”¹⁶.

El documento reconoce la participación de “individuos desposeídos, de familias y comunidades campesinas, y la destrucción de capital social y de las formas de gobierno local”, pero no plantea una intervención directa sino un énfasis en la sustracción de la mano de obra de las actividades ilegales mediante la generación de empleo productivo, primordialmente en torno a proyectos productivos al interior de la frontera agrícola y al apoyo económico para la recuperación y conservación de ecosistemas, siempre y cuando se cumpla con el prerrequisito de la erradicación para poder acceder al programa.

De esta manera se deja de lado uno de los más importantes avances de esta política en los últimos años, que consistía en su separación del instrumento de la interdicción, y el reconocimiento de la articulación de pequeños productores a cultivos ilícitos por razones de subsistencia. Se define entonces un marco más estricto de criminalización e ilegalidad, mientras que se mantienen las condiciones de marginalidad y acceso limitado a los factores de producción por parte de los pequeños productores. La

16 Manifestación abierta de las comunidades rurales y urbanas del municipio de San Pablo en relación con la fumigación de los cultivos de coca, junio de 2003.

exclusión de los pequeños productores de regiones marginales como el Bajo Putumayo o el Sur de Bolívar, adquiere así una justificación cada vez más centrada en el prohibicionismo y la desigualdad.

De igual manera nuevamente se aleja el gobierno de las comunidades rurales, al imponer una posición de fuerza ante el diálogo y la búsqueda de salidas estructuradas con la sociedad rural.

Como componentes se definen: i) la implementación de proyectos productivos y de generación de ingreso bajo la visión agroexportadora y de articulación de cadenas promovida desde el anterior gobierno y contando con los instrumentos de la política agropecuaria existentes y principalmente en cuanto a la promoción de cultivos permanentes¹⁷; ii) la recuperación y conservación de ecosistemas mediante la figura de las familias guardabosques que obtendrían un apoyo monetario bajo la condición de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, y iii) fortalecimiento institucional, desarrollo social y monitoreo, orientado a intentar nuevamente superar el viejo problema de la descoordinación institucional.

Como puede apreciarse, continúa y se profundiza una visión economicista, donde los ecosistemas tienen problemas y deben recuperarse, y donde la problemática social de los habitantes rurales se relega a un segundo plano. Se adopta un modelo intentado ya por la USAID en Bolivia, y revaluado como resultado del fracaso de retener la mano de obra en los centros de expulsión mediante proyectos de "desarrollo". Aquí se ve adicionalmente cómo se intenta retener la "mano de obra flotante en busca de

¹⁷ FAG, ICR, alianzas productivas y demás instrumentos que tradicionalmente se han ofrecido pero que finalmente siempre han estado lejos de la posibilidad de acceso de los pequeños productores rurales.

jornales lucrativos" que se dirigió a cultivos ilícitos como resultado del impacto de la apertura sobre los cultivos semestrales.

Prevalece de igual manera la acción de la política sobre los efectos y manifestaciones del problema: retener al interior de la frontera agrícola la mano de obra que no cuenta con otras oportunidades de valorización, ofrecer apoyos monetarios sin perspectivas de procesos estructurados de desarrollo, prometer el acceso a factores de producción etc.

Estas acciones, aunque programan considerables recursos de inversión, entregan la misión al mercado, siguiendo fielmente el recetario del modelo neoliberal y olvidando la necesidad de transformar la política pública que por efecto y omisión continuará generando efectos negativos y formando parte del conjunto de factores que garantizan la sostenibilidad del fenómeno en Colombia.

LOS GIROS DE LA POLÍTICA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL CASTIGO

En general la política de desarrollo alternativo en Colombia ha tenido grandes giros, uno asistencialista, que se cambia por el enfoque de la fumigación y que luego se atenúa por un enfoque desarrollista. A partir del gobierno anterior en el marco del Plan Colombia se posiciona una visión marcadamente economicista y neoliberal.

En la actualidad se asiste en consecuencia a un nuevo giro de la política pública orientada a la superación del problema de las drogas en Colombia, consolidándose como una política de tipo hegemónico muy apartada de las sociedades rurales. El énfasis en la relación entre cultivos ilícitos y grupos al margen de la Ley se esgrime como argumento central para fortalecer las medidas de fuerza.

Después de 1997, la fumigación empieza a convertirse en el instrumento predilecto de la política nacional de lucha contra las drogas, hasta su posicionamiento total en la actualidad. Más del 95% del área erradicada de cultivos ilícitos lo ha sido mediante la fumigación, a un ritmo cercano a las 45.000 has. anuales. En total, entre 1994 y 2001 se han fumigado más de 500.000 has. de coca y amapola^{18 y 19}.

Periodo	Enfoque	Acciones
88 - 93	Asistencialista.	Acciones de tipo municipal y veredal.
94 - 97	Interdiccionista.	Se ofrece apoyo a la población rural únicamente después de la fumigación y previa verificación de la erradicación.
97 - 2000	Desarrollista.	Promoción inconclusa de planes regionales de desarrollo alternativo.
2000 - 2002	Economicista, neoliberal.	Promoción de macroproyectos e intento de pactos de erradicación voluntaria.
2002 hasta la fecha	Neoliberal.	Regreso a la fumigación en una dimensión más drástica y apoyo a la población en "zonas libres de cultivos ilícitos" expulsoras de mano de obra.
Fuente: Este estudio.		

18 DNE - DIRAN, Cifras de 2002.

19 Estos resultados, sólo para el periodo 1995 - 2000, han requerido inversiones superiores a los \$ 1.932.275,30 millones del 2000. En contraste, los recursos asignados para desarrollo alternativo no superaron los \$ 262.000 millones, mientras que una suma no superior a los \$ 23.000 millones se orientaba a acti-

“Paradójicamente lo que menos ha afectado la fumigación han sido los propios cultivos de coca, hoy tenemos más hectáreas que en el 2001 cuando se fumigaron por dos ocasiones estos cultivos. Esto demuestra sin duda que no es esta la manera acertada para acabar con este mal”²⁰

Con lo cual llega a su fin una de las particularidades centrales de la política nacional de lucha contra las drogas: la simultaneidad de los instrumentos de la interdicción y el desarrollo alternativo. En adelante se define la interdicción y dentro de ella la fumigación como el componente definitivo que tendrá mayor peso en los territorios de producción de coca y amapola, mientras que el estímulo a actividades lícitas²¹ se destina exclusivamente a las familias que no tienen cultivos ilícitos y que se encuentran en zonas por fuera de la frontera agraria. El castigo como instrumento de control a la sociedad rural, directo mediante la fumigación e indirecto mediante la exclusión de la política, se posesiona. Las migraciones y la atomización del fenómeno se consolidan: *“Muchas familias se han ido por la fumigación... por ejemplo, aquí vivían mi papá, mi mamá, unas sobrinas, cuñados... ahora están*

vidades de gestión ambiental. En la actualidad el programa de desarrollo alternativo se ha fusionado al Plan Colombia, con lo cual la continuidad de las apropiaciones presupuestales al Plante se suspenden. Cifras de: Pérez, Vergara, Lahuerta. “Costos económicos generados por el problema de las drogas ilícitas en Colombia (1995-2000)”. *Revista Planeación y Desarrollo* Vol. 33 No. 2. Abril – Junio 2002.

20 Manifestación abierta de las comunidades rurales y urbanas del municipio de San Pablo en relación con la fumigación de los cultivos de coca. San Pablo, sur de Bolívar, junio de 2003.

21 El nombre del programa nuevamente se cambia: en adelante, Programa de Desarrollo Alternativo –PDA– que regirá para el periodo 2003 – 2006. Los recursos programados para este periodo ascienden a una cifra cercana a un billón de pesos, de los cuales más de \$ 2.656 mil millones se destinan a proyectos productivos y el saldo, que supera los \$ 668 mil millones, se destina al programa de familias guardabosques.

*por el Ecuador. Mi papá y mamá se fueron donde otros hijos en Nariño, dejaron botando su finquita... están sufriendo por allá. Por la violencia, por la fumigación, los mayorcitos no aguantaron y se fueron. Muchas familias por ahí andan sufriendo y otros, que se fueron, dicen que están por Nariño sembrando coca, por los lados de Llorente"*²².

Al vaivén de la política durante la década, se agrega el interés y la visión de los principales cooperantes quienes influyen decididamente sobre el actual derrotero, con una ausencia marcada de la población afectada tanto en las decisiones sobre la orientación de la política como en su operativización. Esta visión para nada es congruente con las necesidades de la pequeña economía campesina y pareciera alejarse nuevamente del punto de encuentro con una solución real.

UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

SOBRE LOS PACTOS DE ERRADICACIÓN VOLUNTARIA

A partir de 2000, en el Putumayo, sur de Bolívar y otras regiones amapoleras como el Tolima, se inició un intento de construcción de acuerdos que se denominaron "pactos de erradicación voluntaria". En el caso del Putumayo, estos pactos fueron acordados por escrito con más de 30.000 familias de campesinos e indígenas. Desafortunadamente durante el proceso de operativización los compromisos del gobierno no se cumplieron. Los pactos incluían un acuerdo de no fumigación en sus áreas de cobertura y la construcción de proyectos de desarrollo alternativo a largo plazo, a cambio de la erradicación manual voluntaria en el lapso de un año. Su cobertura en el departamento puede verse en el mapa No.3.

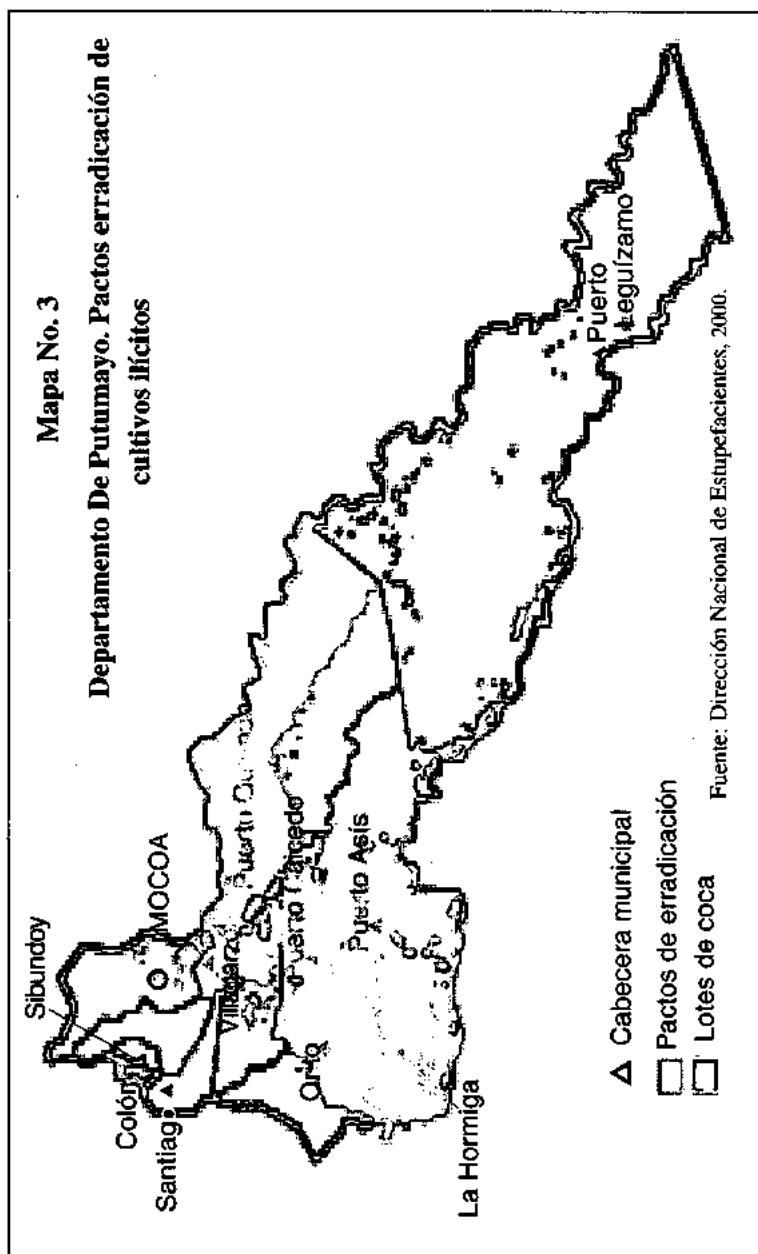
²² Entrevista a líder campesino del municipio de La Hormiga, Putumayo, enero de 2003.

A partir de 2001 se inició el proceso de fumigación en el Putumayo, afectando inclusive las áreas cubiertas por los pactos. Se afectaron así cultivos lícitos de pimienta, maíz, caucho, palmito, acuicultura, pastos y otros más; algunos de ellos financiados por el mismo gobierno a través del Plante. Sin embargo, mayor que la pérdida económica, es mayor la pérdida social representada en la deslegitimación del gobierno central y en el dolor percibido por la población al perder años acumulados de esfuerzos: *"Yo le dije: 'Mijo, vea lo que yo trabajé en 20 años, lo perdí en minutos'. Me dejaron cruzado los brazos, parecía que no había trabajado nunca. Y mi hijo me dijo que no me preocupara que iba a buscar un trabajito en la Alcaldía, y que como la otra hermana ya era graduada, de cualquier forma iban a buscar un trabajito"*²³.

A partir de este análisis es necesario resaltar tres contradicciones centrales sobre el marco general de la política nacional de lucha contra las drogas:

1. A pesar de comprenderse y consignarse en el Plan Nacional de Desarrollo el compromiso con el Desarrollo Sostenible y la necesidad de mejorar la agricultura, la vida rural y los agronegocios como una contribución esencial para reducción de la pobreza y el desarrollo integral, la política de lucha contra las drogas no reconoce esta forma de vida de miles de familias rurales afectadas por los cultivos ilícitos y se ignora su papel para la creación de prosperidad y como sector estratégico del sistema socioeconómico nacional. De manera paralela se continúa con el proceso de reformas económicas que disminuyen cada vez más el apoyo a los sectores rurales marginales, mientras que el mercado continúa posesionándose como paradigma orientador a pesar de los profundos efectos sociales y económicos sobre los habitantes rura-

²³ Entrevista a líder campesino, municipio de La Hormiga, Putumayo, noviembre de 2002.



les; efectos que son considerados como problemas superables a través de acciones gubernamentales de tipo coyuntural²⁴.

2. Las formas de intervención de la política pública solo han mantenido vigente y profundizado el instrumento de la interdicción, mientras que el instrumento de desarrollo alternativo ha dado paso rápidamente a formas más centradas en el modelo neoliberal de desarrollo intentando responder a las medidas de funcionamiento de los mercados, la apertura comercial²⁵, la reducción del tamaño del Estado central, la privatización de la mayoría de los servicios de apoyo a la producción agropecuaria etc; descuidándose de manera simultánea la inversión pública social en las áreas rurales. Esto puede apreciarse en el persistente aumento de la pobreza (38% de la población total); que se caracteriza por ser mayor en lo urbano pero más severa en lo rural alimentando la urbana como resultado de las migraciones y la falta de oportunidades en el campo²⁶.

24 Un claro ejemplo está representado en el documento Conpes 3218, de marzo 3 de 2003, que plantea fundamentalmente superar el problema de los cultivos ilícitos en Colombia mediante la retención de mano de obra en zonas expulsoras y el adelanto de inversiones para el cuidado y protección de los bosques.

25 Sobre la premisa que economías más abiertas y especializadas posibilitan un crecimiento más rápido y mayores ganancias provenientes de balanzas comerciales agropecuarias crecientes y positivas, nuestro país adoptó la decisión de la apertura con resultados no tan fructíferos: el efecto del deterioro de los precios internacionales y la fuerte acción de las tesorerías nacionales de los países desarrollados sobre la producción agropecuaria, así como las barreras arancelarias y no arancelarias se conformaron en un nuevo tipo de proteccionismo de los países desarrollados, lo que generó profundos efectos negativos sobre la agricultura nacional, como la desaparición de casi un millón de hectáreas de cultivos semestrales durante la década del noventa.

26 Después de varias décadas de experiencia en la aplicación de este tipo de políticas, el número de pobres y el nivel de pobreza en las zonas rurales sigue aumentando: tres de cada cuatro pobres viven en zonas rurales y los agricultores pobres siguen trabajando en zonas marginales y frágiles (Banco Mundial, 1995).

3. De esta manera, casi tres décadas de intervención estatal de tipo centralista no han atenuado los problemas de pobreza, marginalidad y bimodalidad como un conjunto de factores centrales que explican la sostenibilidad de los cultivos de coca y amapola, incrementando por el contrario los niveles de explotación de los recursos naturales. Para autores como Binswanger (2000), esto explica cómo el diseño erróneo de las políticas públicas en términos de contenidos y direccionalidad, y la limitada participación de la población en su diseño y operacionalización, entre otros, son elementos que generan reducciones en sus alcances económicos, e incrementan la pobreza y la degradación de los recursos naturales. El reconocimiento de la biodiversidad en sus diferentes manifestaciones, es valorado solamente en el diagnóstico y análisis, para luego homogenizarse en las acciones e intervenciones desde la política pública de lucha contra las drogas. Cabe aquí mencionar la importancia que se resalta desde diferentes instancias de las políticas diferenciadas, una realidad heterogénea sobre su responsabilidad respecto de no sólo entre el sector rural y el urbano, entre la agricultura y la industria, sino al interior del mismo contexto rural (ICA, 1990).

EFFECTOS DE LOS ILÍCITOS Y DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LAS INSTITUCIONES, LAS PERSONAS Y EL MEDIO AMBIENTE

“Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Tal como las definimos aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana”.
North, D.²⁷.

27 North, D. (1990).

EFECTOS MEDIOAMBIENTALES

La discusión en torno a los efectos ambientales generados por los cultivos de coca y amapola y la fumigación aérea²⁸ como instrumento de la política pública para ejercer un control social sobre su dinámica, ha girado entorno a dos visiones centrales y opuestas. Por una parte la que ve en ellos un delito y una de las principales fuentes de financiación de la guerrilla y el paramilitarismo, y por otra parte la visión de ellos como una fuente de financiación y supervivencia. Entre estas dos visiones interpretativas hay múltiples variantes y actores que se acusan mutuamente de generar daño ambiental o por su cultivo o por sus intentos de eliminación por medios artificiales, sin que de igual manera se acoja la argumentación ofrecida por alguna de las partes.

En este proceso, tanto ONGS nacionales como internacionales mantienen una fuerte discusión en contra de las fumigaciones. Mientras tanto, la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, EPA, y el departamento de agricultura de Estados Unidos, así como el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia avalan el programa. A finales del 2002 un informe de estas instituciones presentado al Congreso de EEUU avala el programa de fumigación, y dice que cambiará en un futuro próximo el químico empleado por uno de menor toxicidad reconociendo algunos efectos adversos sobre el medio ambiente²⁹.

Este informe se convirtió en el sustento gubernamental frente a los críticos del herbicida y ante los gobiernos subnacionales que

28 La aspersión de cultivos ilícitos se aplica en Colombia desde 1984, mientras que desde 1988 se reconoce, por solicitud del entonces Inderena, la necesidad de tratar los aspectos ambientales durante el proceso de aplicación de químicos con fines de erradicación de cultivos ilícitos.

29 *El Tiempo*. 6 de septiembre de 2002.

en diversas oportunidades han solicitado su suspensión. El informe fue coincidente con la mayor operación de erradicación adelantada en Colombia hasta la fecha (más de 130.000 has. en el 2002). El informe cataloga el glifosato usado en Colombia en un nivel 3, aunque reconoce su baja toxicidad y poca probabilidad de efectos agudos o crónicos; reconoce algún nivel de toxicidad ocular del glifosato y dérmica y oral del cosmoflux. Igualmente advierte sobre posibles efectos secundarios por la desaparición temporal de su hábitat natural que puede seguir a la fumigación. Estos aspectos efectivamente se corroboran en las zonas en donde se llevan a cabo las fumigaciones y se reflejan en las múltiples quejas presentadas ante personerías y corporaciones ambientales por los campesinos afectados³⁰.

Desafortunadamente no se cuenta con balances que permitan determinar con precisión las pérdidas en la producción de cultivos alimenticios y animales domésticos como efecto del glifosato. Estudios recientes realizados de las zonas de Puerto Asís y Valle del Guamuez, Putumayo, establecen una pérdida de más de 2.700 has. de cultivos lícitos de palmito, frutales y pastos entre otros, más de 200.000 peces de cultivos acuícolas y otras especies meno-

30 La Resolución 005 del 11 de agosto de 2000, del Consejo Nacional de Estupefacientes, introdujo modificaciones a la Resolución 001 de 1994, para permitir las fumigaciones sobre "las áreas de cultivos ilícitos: fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos, formas de cultivo utilizadas para evadir las acciones del programa de erradicación con el herbicida". Se definen los cultivos fraccionados como "aquella área de terreno que se divide mediante barreras vivas y/o artificiales, secuencia de plantaciones lícitas, cultivos de pancoger o bosque nativo, con cultivos ilícitos". Y los mezclados, como "aquella plantación ilícita que dentro de su área de siembra presenta plantas lícitas e ilícitas". Estas definiciones involucran a cualquier sistema de producción de economía campesina que haya involucrado coca o amapola, inclusive bajo un objetivo de subsistencia. Formalmente, esta resolución borra la anterior diferenciación reconocida por el gobierno, respecto de la existencia de dos tipos de cultivos: de subsistencia y de carácter industrial.

res³¹ y múltiples relictos de bosque. Estas cifras solamente reflejan las pérdidas de aquellas personas que tuvieron la posibilidad de presentar la queja correspondiente ante las personerías municipales; sin embargo, la gran mayoría no dispone de los recursos necesarios para adelantar el trámite. De igual manera, el registro y atención a las quejas no cuentan con un mecanismo expedito ni apropiado para responder con celeridad a los reclamos.

En general no se cuenta con balances de impacto ambiental que permitan determinar las pérdidas de biodiversidad, deterioro de suelos, pérdidas económicas y sociales como resultado de la afectación de la salud de las familias campesinas e indígenas tanto por los efectos generados por la fumigación como por el cultivo de coca y amapola.

Por lo anterior, solamente se pueden relacionar los efectos observados en campo y que se presentan en torno a una mezcla generada por la implementación de los cultivos de coca y amapola en áreas agroecológicas frágiles (páramos y Amazonia), la aplicación incontrolada de agroquímicos durante el proceso de explotación de estos cultivos, el procesamiento de las sustancias psicotrópicas y la fumigación aérea por parte de los programas de interdicción del gobierno nacional³².

Como puede esperarse, los efectos colaterales generados tanto por la fumigación con glifosato como por el cultivo de coca y amapola, son múltiples y no puede de ninguna manera alegarse su inocuidad, puesto que los efectos no son solamente biológicos,

31 Estudios de Dasalud – Putumayo (2002) y Chaparro y Mahecha (2003).

32 Una relación detallada de los efectos sobre los ecosistemas generados por el cultivo de coca y amapola puede verse en Tavera (2001) y Bernal (2001), mientras que Velaidez (2001) describe los efectos tanto del cultivo de coca como de la fumigación.

sino también sociales y económicos, potenciando de esta manera un impacto de gran envergadura sobre la población afectada.

EFFECTOS ECONÓMICOS

1. Los cultivos de coca y amapola generan excedentes suficientes para dinamizar las economías locales y generar procesos inflacionarios localizados. Sin embargo, igualmente le permite a las familias mejorar considerablemente su nivel de vida al posibilitar la complementación de la canasta familiar con productos procesados, mejorar la vivienda, acceder a servicios públicos, educación y salud. De igual manera, los excedentes pueden ser reinvertidos en otras actividades, en el mejoramiento de sus sistemas de producción o inversiones en centros urbanos cercanos o en sus regiones de origen: *“Con lo de la coquita empezamos a economizar y a salir adelante, porque lo de la coca lo dejamos como ahorro para invertirlo, porque nos decíamos: ‘qué rico tener una buena casa... un buen colchón’, y cuando tuvimos a nuestros hijos, nosotros decíamos: ‘qué rico que ellos llegaran a un futuro, no como nosotros’. Entonces por eso mandamos a estudiar a los hijos. Sí, la coca nos dio, para qué voy a hablar que la coca no nos dio, sí, sí nos dio para muchas cosas, de todas maneras...”*³³.

2. En los territorios productores de coca y amapola se ha establecido un fenómeno de producción de bienes no consumibles desde el punto de vista alimentario como la cocaína, la morfina, petróleo, oro y otros minerales, maderas y fibras vegetales, e inclusive productos como el palmito que no forman parte de la dieta de los colonos de la región de origen. Estos son bienes agrícolas que conectan lo local con mercados externos. Otros productos provenientes de la biodiversidad de la región tienen igual destino:

33 Entrevista a una líder campesina, San Miguel, Putumayo, enero de 2003.

aves, peces ornamentales, plantas medicinales³⁴ son comercializados a través de sistemas rudimentarios de captura y transporte lo cual genera graves deterioros al ecosistema.

3. Los excedentes de la coca y la amapola han propiciado un paulatino proceso de consolidación de la pluriactividad³⁵ en el cual la microempresa juega un papel preponderante en la vida económica municipal³⁶.

4. Igualmente se complejizan las relaciones de producción y la estructura agraria regional, y aparecen nuevas formas de organización de la actividad productiva alrededor de los cultivos ilícitos, los proyectos de explotación de madera y la agroindustria, en los cuales se recrean y transforman las formas tradicionales y aparecen nuevos actores económicos alrededor de su ciclo productivo, como son los "raspachines", los "químicos", los cultivadores de palmito, los productores de plántulas para plantaciones forestales, los acuicultores, los palmicultores, etc.

A su vez, la fumigación afecta los procesos de intercambio entre las veredas y los pequeños centros urbanos de las regiones al disminuirse los flujos monetarios hacia las mismas. Como consecuencia la economía de estas microrregiones se deprime y los niveles de bienestar de la población son considerablemente afect-

34 Inclusive el yagé es en la actualidad objeto de comercialización.

35 Por pluriactividad los franceses entienden el conjunto de actividades ejercidas por los hogares de productores que trascienden lo propiamente predial agropecuario (ej: comercialización de la propia producción), mientras que los brasileros (Da Silva; Schneider) entienden la combinación de las actividades agrícolas y no agrícolas, lo que implica un alcance más acotado por no incluir a los productores que desarrollan actividades como asalariados agrícolas. Para Teixeira (2003), la pluriactividad "es una noción que resulta de las evidencias sobre la inserción plural de los miembros de las familias rurales en el mercado de trabajo y sobre la diversificación de los usos de los espacios rurales".

36 Solamente en el municipio de Puerto Asis se registran 45 microempresas.

tados al disminuirse la disponibilidad de recursos, con lo cual las familias empiezan por recortar sus gastos en educación, salud y alimentos procesados. Entre otros efectos pueden apreciarse:

1. La fumigación deprime la economía regional al desaparecer la principal fuente de ingresos y disminuir las fuentes de empleo, dentro de las cuales el cultivo de coca y amapola y a su vez, el comercio, son las más importantes: *"Dicen que por motivos de la coca me han fumigado y vaya a ver que donde hay tajos más grandes no los fumigan, y donde hay maticas más pequeñas ahí sí. Entonces yo me he puesto a pensar y me ponía a pensar con mis compañeros: 'tal vez lo que quieren es que siembre harto', porque como no están fumigando la coca sino la comida... uno no se explica qué es lo que pasa"*³⁷.

2. A pesar de los intentos de incursionar en nuevos cultivos como piña, palmito, ganadería y otros, apoyados por los programas gubernamentales o como iniciativa propia, lo rural en las zonas de producción de coca y amapola es un espacio en el que estos productos continúan siendo una importante oportunidad económica, a pesar de la fuerte disminución actual como resultado de las fumigaciones: *"Porque en esto nos metimos después de la fumigada y nos pusimos de acuerdo que cada uno iba a trabajar un cuarto (de ha. de coca) por finca no más. Mientras nosotros cambiamos de posibilidad a otro trabajo, por lo menos llegamos a un acuerdo: un cuarto y listo, dejamos ese pedacito, como para sostenernos, educar a nuestros hijos. Mire porque por ejemplo la piña está dando cada dos años y nosotros estamos sembrando piña. Y cuándo vemos ese producto, de aquí a dos años ¿cierto?"*³⁸

37 Entrevista a líder campesino de la vereda San Juan Bosco, del municipio de La Hormiga, Putumayo, noviembre de 2002.

38 *Ibid.*

3. Los programas promovidos por la estrategia de desarrollo alternativo han generado proyectos de carácter paliativo a los efectos de la fumigación. Se han caracterizado por su limitada sostenibilidad y la generación de efectos medioambientales igualmente nocivos. La promoción de la ganadería en el Putumayo, entre otros, son ejemplos ampliamente discutidos.

4. La pluriactividad nuevamente aparece en épocas de crisis con el fin de alcanzar la generación de los ingresos necesarios que permitan garantizar la reproducción de la familia y del sistema de producción: venta de mano de obra; procesos agroindustriales; comercialización de productos y otras fuentes de ingreso como artesanías, caza, pesca, minería y prestación de servicios.

Esta situación puede ilustrarse al analizar las ocupaciones de los miembros de una familia rural de la región del medio Putumayo.

Tabla No. 6
Ocupaciones de una familia del Medio Putumayo

Miembro de la familia	Ocupación
Padre	Cultivo de coca y de otros productos agropecuarios: ganadería, maíz, yuca y plátano. Participa en un proyecto de producción de concentrados.
Madre	Labores domésticas, cría de cerdos, aves, cuyes y peces; cultivo de frutales y plantas medicinales.
Hijo 1	Estudiante de contaduría.
Hijo 2	Estudiante de bachillerato
Hijo 3	Bibliotecario en el casco urbano del municipio.
Hijo 4	Profesora rural.
Hijo 5	Colabora con las actividades del hogar.
Hijo 6	Fallecido.

Fuente: elaborado con base en la entrevista a un productor de la vereda San Juan Bosco, del municipio de La Hormiga, Putumayo.

EFECTOS SOCIALES

Los cultivos de coca y amapola durante las épocas de bonanza y la fumigación con glifosato que genera épocas de crisis, se constituyen en ciclos históricos en los territorios analizados que generan profundos efectos sociales sobre las familias de campesinos e indígenas. Entre ellos resaltan los siguientes:

1. La población rural y urbana de los territorios en donde se produce coca y amapola, es creciente durante las épocas de bonanza. Fenómeno similar al que se presenta en cualquier situación de bonanza a partir de la extracción incontrolada de recursos naturales. Este proceso se ve frenado y revertido por la fumigación, presentándose entonces en las regiones diferentes tipos de migraciones durante la bonanza (entrada) y durante la fumigación (expulsión).

2. Estos flujos demográficos son percibidos de distinta manera por funcionarios: *"Y así finalmente uno lo que ve este año por el río Putumayo para abajo es un desplazamiento de bastante gente yéndose, porque acá ven que no es posible continuar, y ellos no saben hacer otra cosa"*³⁹, y por los campesinos: *"...las que estamos aquí es porque esto fue una derrota muy tremenda, las que se fueron fue porque de todas maneras la gente se llenó de muchos nervios..."*⁴⁰.

De igual manera, la población colona de mayor antigüedad parece ser más estable, en la medida en que su llegada al territorio como colonos obedeció a un objetivo diferente, la obtención de la tierra, y no atraídas por la bonanza. La población más joven que llega atraída por la coca y que se articula al territorio pero no a la

39 Entrevista a una asesora de la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, noviembre de 2002.

40 Entrevista a una líder campesina, San Miguel, Putumayo, enero de 2003.

tierra migra con mayor facilidad. Este fenómeno, igualmente, es percibido con claridad por los campesinos: "... pero otra vez ya están aquí (las familias de la vereda), volvieron, aquí por lo general la gente se mantiene... los que vinieron aquí sin trabajo a jornalear, ellos sí se fueron, pero como al acabarse (la coca) no tenían tierra, entonces se fueron"⁴¹.

Vemos así nuevamente cómo la fumigación se convierte en un incentivo a la migración de la población menos arraigada al territorio, más joven y con fuerte iniciativa, y propicia entonces así la atomización del fenómeno al presionar su traslado hacia otras regiones menos accesibles para su aplicación y en consecuencia garantizando su sostenibilidad.

3. A su vez, la afluencia de habitantes urbanos y de otros espacios territoriales ha generado la intensificación del acceso a nuevos tipos de información y a la interacción cultural urbano-rural más directa, que a su vez ha generado cambios en los hábitos de consumo, costumbres y tradiciones, al igual que la aceleración del cambio tecnológico: "*Hay un intercambio de mercancía mucho más dinámico; por el alto uso de agroquímicos y del gozo suntuario, la coca les permite comprar más cosas suntuarias, entonces hay un intercambio de mercancías mucho más grande...*"⁴².

4. Es notoria la disminución en la canasta familiar de productos procesados y proteicos, al igual que de servicios básicos de salud y educación, después de un proceso de fumigación: "*Pues lastimosamente las hijas mías querían seguir estudiando pero se retiraron, llegaron hasta sexto, porque se nos acabó la plata de la*

41 *Ibid.*

42 Entrevista a una asesora de la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, noviembre de 2002.

coca, pues como todos vivíamos de eso. Nosotros otra salida no teníamos, entonces fue como vaciarnos un balde de agua, nos dejaron ahí aplastados, debiendo plata y con muchos problemas"⁴³.

5. Los registros sobre efectos del glifosato en la salud corroboran los informes de la EPA y se manifiestan sobre ojos y piel fundamentalmente, mientras que los efectos sobre los animales domésticos es drástico al desaparecer sus fuentes de alimentos (pasturas en ganado) y afectarse el medio acuático (cultivos de peces).

6. El ciclo de bonanza genera una visión de transformación y deterioro de las sociedades rurales, al igual que una imagen de destrucción de los conocimientos sobre los sistemas de producción y la mayor dependencia del mercado desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. El consumismo de bienes suntuarios y alimentos con origen distinto al del sistema de producción se convierten en la época de las bonanzas en una constante. Esta visión se corrobora por la opinión de funcionarios: *"Yo diría que cuando llegaron, seguramente muchos de ellos quisieron organizar sus fincas..sembrar sus tierras y finalmente no lo hicieron, y culturalmente cambiaron, o sea se les olvidó lo que estaban haciendo, eso sí fue un cambio muy notorio en todos, culturalmente"*⁴⁴.

Sin embargo, esta visión no es compartida por los campesinos, quienes consideran que a pesar de cultivar coca, los conocimientos y técnicas alrededor de los sistemas de producción son

43 Entrevista a líder campesino de la vereda San Juan Bosco, del municipio de La Hormiga, Putumayo, noviembre de 2002.

44 Entrevista a una asesora de la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, noviembre de 2002.

mantenidos al interior de las familias. Este a su vez se constituye en un mecanismo que les brinda un importante soporte en la actualidad cuando el cultivo de coca empieza a decaer en la región como resultado de la fumigación: *"No (no olvidamos los otros productos y cultivos), porque nosotros seguimos cultivando lo mismo, claro, porque nosotros sembramos aquí en una esquinita frutas, acá plátano, teníamos fríjol... nosotros por eso con lo de la coquita empezamos a economizar y a salir adelante, porque lo de la coca lo dejamos como ahorro, a invertirlo porque nos decíamos, 'qué rico tener una buena casa, un buen colchón'"*⁴⁵.

7. De todas maneras, estos procesos inciden notoriamente en la transformación de las familias de campesinos e indígenas, mediante su articulación a nuevas actividades y la adopción de diferentes hábitos de consumo, la migración total o parcial de la familia y en el caso de los indígenas una importante transformación de su cultura: *"Los cambios en la población indígena sí se notan, porque como por ejemplo, Buena Vista es un resguardo de 4.500 hectáreas, que uno lo ve en la foto satelital como bonito, verdecito, porque es el único que queda, porque el resto se ve tapizado en coca"*⁴⁶.

8. Al igual que a los campesinos, los abundantes recursos provenientes del cultivo de coca han generado efectos negativos sobre los procesos organizativos de las comunidades indígenas. La disponibilidad de recursos en abundancia hizo disminuir el interés en la participación en la organización indígena: *"La plata de la coca generó división, hubo controversias internas. Viendo la problemática es así, los muertos lo colocamos nosotros, el traba-*

45 Entrevista a una líder campesina de San Miguel, Putumayo, enero de 2003.

46 Entrevista a una asesora de la Alcaldía de Puerto Asís, Putumayo, noviembre de 2002.

jo nosotros, se vende a precio de huevo, los que ganan son los de afuera"⁴⁷. Sin embargo, la persistencia de la organización indígena y su fortaleza tanto en su visión cultural como en los aspectos organizativos, les ha permitido soportar estas crisis.

El acceso a recursos abundantes y a bienes suntuarios ha generado un cambio en la visión de los jóvenes indígenas y campesinos. Se manifiesta la disminución de su interés en los aspectos culturales y organizacionales de su comunidad y un alejamiento de las autoridades indígenas. Al respecto los indígenas manifiestan su respeto a las leyes estatales, pero si los jóvenes regresan al seno de la comunidad son acogidos y orientados para retomar el camino de su organización y su cultura: "*Nuestros jóvenes estaban con la coca, no les importaba nada, ahora quitarles a los jóvenes esa idea es muy difícil*"⁴⁸.

Respecto de los anteriores efectos vale la pena resaltar lo siguiente:

1. Este breve esbozo de las diversas dimensiones ambientales, económicas y sociales en las cuales se refleja el fenómeno del cultivo de coca y amapola y los intentos de la política pública por controlarlos, deben ser reconocidas e involucrarse de manera activa en el rediseño de la política pública para que la superación de los complejos retos de la pobreza y la marginalidad puedan encontrar un camino de superación sostenido. La profundización de la criminalización de los productores y la fumigación aérea solamente están logrando consolidar los factores que generan sostenibilidad a esta problemática, su relocalización espacial y la profundización de la deslegitimización de las instituciones estatales.

47 Entrevista con líderes indígenas usuarios del programa Raíz por Raíz. Puerto Asís, marzo de 2003.

48 *Ibid.*

2. Los campesinos, principalmente los ya asentados en la región, previeron la fragilidad y temporalidad del cultivo de coca y después de pasar por un período en el cual el consumismo prevaleció, iniciaron diversos intentos para incursionar en actividades que les permitieran capitalizar los recursos obtenidos a partir del cultivo de coca y de igual manera encontrar actividades alternativas a las agropecuarias.

3. En consecuencia, puede observarse un proceso de aprendizaje por parte de los campesinos e indígenas en la inversión de los ingresos provenientes de la coca y la amapola, de lo suntuario o del derroche a la diversificación de actividades económicas y de inversiones. Como se vio con anterioridad, la inversión en la educación de los hijos se ha utilizado por los campesinos como una vía para desvincularlos del sector rural y garantizar al menos para ellos un futuro más amable y un medio de vida digno.

En el punto siguiente ilustramos con detalle los resultados de este esfuerzo, que se manifiesta en el cambio de actividades económicas y la pluriactividad.

EFFECTOS SOBRE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

Los campesinos e indígenas han articulado a sus sistemas de producción estos cultivos por diversas razones entre las cuales prima la facilidad para su cultivo, su rentabilidad y breves intervalos en su aprovechamiento; sin embargo, el factor principal se encuentra en la estabilidad de los ingresos que ofrecen estos cultivos y la facilidad en su comercialización, elementos definitivos al momento de tomar la decisión sobre a cuál cultivo dar la mayor importancia.

Sin embargo, los sistemas de producción⁴⁹ no se ven presionados a desaparecer; por el contrario, en los trabajos de campo realizados hasta la fecha se ha observado un mayor grado de complejización, fundamentalmente de las estrategias que usan los hogares para su reproducción e inversión de los excedentes obtenidos del cultivo de coca o amapola, como puede observarse en el análisis de caso presentado en el cuadro de la página siguiente:

Los asistentes a este taller reflejan la incursión en actividades empresariales, la cual articula actividades extraprediales agropecuarias y no agropecuarias. Esta estrategia que surge durante el proceso evolutivo de su articulación a los cultivos de coca, ha generado una complejización muy importante de sus sistemas de producción. Esto supone que los campesinos han capitalizado no solamente los ingresos, sino de igual manera su vinculación a diversos procesos políticos, de capacitación y de construcción de proyectos de desarrollo rural promovidos por las políticas públicas y ONG, además de las experiencias traídas de sus regiones de origen.

A continuación se presentan las principales tendencias de transformación de los sistemas de producción. Dentro de las más importantes y comunes vale la pena destacar las siguientes:

1. Agotamiento del bosque como resultado del cambio de las funciones de los territorios. La sobreexplotación de los mismos ha agotado paulatinamente las maderas valiosas. La tendencia que

49 Entendidos aquí como "una unidad espacial en la cual se adelanta una actividad productiva agrícola, ganadera, forestal y/o agroindustrial". Espacialmente el sistema puede estar fragmentado (ej: varios lotes o fincas ubicados en distintos lugares) y el acceso a la tierra puede darse bajo diversas formas de tenencia o una combinación de éstas (propiedad, arrendamiento, usufructo, asociaciones, aparcerías...). Forero, J. (2001). En términos generales la unidad de análisis corresponde básicamente con el sistema finca.

se ha venido consolidando es entonces hacia productos no alimentarios, como coca y maderas, y cultivos de plantación, como cacao, caucho y palma africana.

Tabla No.7

**Diversas fuentes de ingreso de habitantes rurales
del municipio de San Miguel – Putumayo**

Actividad	No. de personas
Aserrió	1
Construcción	7
Venta de frutas	2
Empleado de la Alcaldía	1
Tienda	1
Comerciante plaza de mercado	1
Empleado en una frutería	1
Trabajo en Ecopetrol	2
Docente	1
Producción y comercio de panela	3
Porcicultura	3
Jornalero	3
Trabajadora en reforestación	1
Arriería	1
Trabajos de siembras de árboles maderables y desyerbas	1
Trabajador en una bomba de gasolina	1
Trabajadora en CONIF	1
Cría y venta de aves de corral	5
Conductor	3
Ebanista	1
Encuestador	1
Vendedor de chance	1
Modistería	1
Agroindustria	1
Promotora de salud	2
Ingeniero de sistemas (en curso)	1
Venta de cachamas	2

Fuente: Este estudio.

2. La ganaderización es una tendencia igualmente común a las dos zonas, la cual se ve impulsada por los programas gubernamentales. Esta actividad es igualmente un medio de capitalización de ingresos provenientes de la coca y una forma de ahorro y valorización de los predios de los campesinos e indígenas.

3. Los niveles de desarrollo tecnológico de la agricultura y la ganadería son bajos en épocas de bonanza como resultado de la principal atención otorgada al cultivo de coca. En épocas de crisis de la coca la atención se traslada al resto del sistema de producción y se incrementan los niveles de adopción tecnológica. En el Putumayo es notorio en la actualidad el trabajo de transferencia y adopción tecnológica sobre especies menores, maderables y caucho, mientras que en el Magdalena Medio resaltan el cacao y la palma africana.

4. Agotamiento de la pesca y la caza de manera acelerada, como resultado de la disminución del bosque y la contaminación de ríos y ciénagas que cumplen funciones de albergue para la reproducción y crecimiento de diversas especies ícticas migratorias (sábalos, bocachicos, bagres etc.). La disminución de la oferta natural ha generado la articulación de nuevas actividades como la acuicultura (especialmente en el Putumayo –cachama y mojarra– y en la zona andina –truchas–), y la introducción de nuevos cultivos, especialmente los de plantación ya mencionados.

5. En la actualidad, es notoria la incursión en diversas actividades económicas como un medio para: a) invertir los excedentes obtenidos de la coca, b) intentar consolidar fuentes de ingresos diferentes a la coca como una actividad en declive por las fuertes fumigaciones aplicadas sobre estas zonas y el traslado del capital del narcotráfico hacia otras regiones y c) ofrecer a los hijos de estas familias diferentes y mejores oportunidades de vida.

Estas transformaciones generan una mayor dinamización de las interrelaciones entre los espacios rurales y urbanos de estos territorios y una consolidación paulatina de la pluriactividad.

UNA REFLEXION FINAL SOBRE LA FUMIGACIÓN

DESDE LA VISIÓN ABOLICIONISTA

En nuestro país nos hemos acostumbrado paulatinamente a aceptar la fumigación y el cultivo de coca y amapola. Ya no es noticia que se fumiguen miles de hectáreas o que se produzcan miles de toneladas métricas de hoja de coca. No se divulgan el desplazamiento ni las pérdidas económicas y sociales causadas por la fumigación de miles de sistemas de producción campesinos. Nos hemos acostumbrado a una especie de estereotipo territorial que asimila, entre otros, al Putumayo con la producción de coca, y al Macizo colombiano con la producción de amapola. Pero tal vez lo más grave es que en Colombia nos estamos acostumbrando a no reconocer el profundo dolor que traspasa a esta situación y a sus habitantes.

La política colombiana contra las drogas y en particular el instrumento de la fumigación, acompañado de la judicialización de los campesinos e indígenas que son capturados por la posesión de cultivos de coca o amapola, o al servir como correos, es una política que se basa en la imposición de un castigo. Este castigo surge de la más rancia tradición puritana que encuentra en el uso de sustancias psicoactivas un vicio, un crimen y una enfermedad contagiosa. Esta visión, que se consolida a finales del siglo XIX, establece el castigo y la cura dentro del marco de la ley como única solución: "En lo sucesivo será asunto del médico salvar a la humanidad del vicio, tanto como hasta ahora lo fue del sacerdote.

Concibamos a los seres humanos como pacientes en un hospital; cuanto más se resistan a nuestros esfuerzos por servirlos, más necesitarán nuestros servicios." (Rush, B., 1.785)⁵⁰.

Pero este castigo conlleva considerables niveles de dolor. Este es un dolor deliberado, su intención es lastimar a la gente, no ayudarla. Una acción semejante está en desacuerdo con valores éticos como la bondad y el perdón (Christie, 1988).

Esta política se fundamenta en el "tratamiento" de la problemática⁵¹, que como en la medicina busca mejorar la salud del paciente, por lo cual no se cuestiona el daño ambiental que hace, pues las curas lo generan, ni se pregunta si los campesinos merecen el sufrimiento infringido por la política, pues muchos sufrimientos son inmerecidos. Por analogía no es necesario controlar a los administradores de la cura, ni son discutibles las metas trazadas, pues la sociedad estaría de acuerdo con sanar a los territorios enfermos; habría que curarlos de su crimen.

Estos intentos por imponer una pena justa a la luz de la política nacional y controlar la expansión del fenómeno de los cultivos ilícitos, ha creado un sistema rígido, insensible a las necesidades individuales de las familias afectadas, y en consecuencia profundamente ilegítimo, obsoleto y ambientalmente distorsionado. Paradójicamente, la voluntad de los miles de campesinos e indígenas que subsisten por medio de la coca y la amapola está claramente definida: eliminar estos cultivos de sus sistemas de producción, bajo la única condición de acceder equitativamente a oportunidades de desarrollo.

50 Citado por Escobotado, A. (1994:86).

51 Esta es una analogía con la medicina somática, sugerida por Christie (1988) para ilustrar el tratamiento dentro del sistema para el control del crimen.

En este orden de ideas, la corriente abolicionista⁵² considera que el delito no existe por naturaleza sino por definición: "el delito es un concepto aplicable en ciertas situaciones sociales donde es posible cometerlo y cuando a una o varias partes les interesa que se aplique. Podemos crear el delito creando sistemas que requieran esa palabra. Podemos extinguirlo creando los tipos opuestos de sistemas" (Christie, 1988). En consecuencia, los intereses económicos, políticos o ideológicos determinan a cuáles comportamientos o personas se les definirá como "delictivos". De igual manera surgen los conceptos de "gravedad" y "peligrosidad", frecuentemente contruidos a través de estereotipos creados por los medios de comunicación (Martínez, 1995).

La política contra las drogas es un ejemplo perfecto de la manipulación de estas categorías. El uso del glifosato y la mezcla que le acompaña es perjudicial para la salud y el medio ambiente; sin embargo, éstas no son "delictivas" o "peligrosas" porque el sistema penal no lo define así, y paradójicamente su uso es viabilizado por el comercio legal, y utilizado tanto en el cultivo de la coca para garantizar su crecimiento eficiente como por la política pública a través del instrumento de la interdicción. En el mundo mueren más personas por el consumo de tabaco que por el consumo de drogas, definidas por el sistema penal como "peligrosas o que generan hábito pernicioso" y por tanto prohibidas. Siguiendo a Christie, "el estatus de sustancias como cocaína o morfina cambiaría si se asociaran con los de mantequilla o cer-

52 "El objeto de estudio declarado del movimiento abolicionista es el sistema penal, es decir, las actividades de los organismos públicos que en él operan (juzgados, policía, etc.), los vínculos de éstos con los medios de comunicación para crear "opinión pública" que los respalde, los productos del sistema como la cárcel, y el conjunto de teorías y categorías cognitivas (concepto de delito, de gravedad, etc.) que a través del derecho penal orientan y legitiman su actividad" Martínez (1995).

do..., pues el significado de las drogas consiste en el significado que le asignan las instituciones sociales"⁵³.

Los campesinos e indígenas que ven destruidos sus suelos y aguas por el cultivo de coca y amapola y reciben adicionalmente los efectos de la fumigación con glifosato que destruye sus cultivos y sistemas de producción, están en una situación en la que se ha generado un grave daño ambiental. Este se ve complejizado por la política que usa el dolor, un dolor que ha restringido el desarrollo de los territorios y el crecimiento del tejido social y que ha generado una ruptura más entre las sociedades rurales y el gobierno.

El uso mínimo del dolor, como ideal, es una idea del abolicionismo que debe considerarse y entenderse como un punto de partida para la construcción de mecanismos de control, centrados en la argumentación y el diálogo como vehículo de concertación, y viabilización de reglas que conjuguen apropiadamente los intereses individuales y la disminución del daño ambiental que la sociedad colombiana ha venido permitiendo en las zonas donde se desenvuelven los cultivos de coca y amapola.

Esta breve exploración, que amerita profundizarse hacia el futuro, pretende dejar un mensaje de la necesidad de recuperar nuestros sistemas sociales rurales, de revalorizar la enorme riqueza a la cual estamos dando la espalda, de reconstruir la política pública de tal manera que se reduzca al mínimo la ilusoria necesidad de imponer dolor para ejercer control social y orientarla hacia la promoción de oportunidades a partir de la equidad y la argumentación, en general, de viabilizar un medio ambiente sano y acorde con los requerimientos e intereses de los habitantes rurales.

53 Citado por Martínez (1995). p 46.

NOTAS FINALES

1. Los cultivos de coca y amapola y el comportamiento de los productores deben verse a través de una combinación de una lectura estructural de la problemática, con una lectura de la cotidianidad rural y más aún, con las apuestas subjetivas de los actores. El problema ambiental descrito hasta aquí, requiere de un análisis profundo de los colectivos sociales y de su racionalidad para poder comprenderlo a cabalidad. “La comprensión del problema ambiental requiere de una comprensión del problema colectivo o público dentro de una lógica económica, y por tanto requiere no sólo una comprensión de la relación individuo – entorno natural, sino también de la relación de cada individuo con su otro dentro de una concepción de lo colectivo” (Cárdenas, 2003).

2. Los problemas ambientales solamente podrán ser resueltos, en la medida en que transformemos las limitaciones estructurales que impiden la consolidación de procesos de desarrollo sostenible para las sociedades urbano rurales afectadas por este fenómeno. Es necesario el esfuerzo conjunto de la sociedad para generar las condiciones culturales necesarias que viabilicen la construcción de un modelo propio de desarrollo, construido desde lo local, que revalorice lo rural y viabilice formas sostenibles de articulación con lo global.

3. La ilusión eficientista de la fumigación, como instrumento de administración de castigo para el control social, impide reconocer la compleja diversidad ambiental, económica y social de los territorios afectados por la coca y la amapola; le impide vincular a la solución el ingenio de su población diversa, y le impide articular la fuerza constructiva que allí reside.

4. De igual manera, encontrar una salida que genere menos dolor y menos exclusión para los campesinos colombianos es una

tarea que nos involucra a todos. Las opciones a esta salida, incluidas las sugeridas por el abolicionismo, por más difíciles que parezcan, siempre generarán un mayor y rotundo impacto sobre el enorme poder del narcotráfico y sus dinámicas de lavado de activos, comercio de precursores y armas. Por el contrario, medidas que consoliden el prohibicionismo y la criminalización solamente ahondarán en las externalidades negativas percibidas por la sociedad, exacerbarán la rentabilidad de los negocios conexos a estos cultivos y los mantendrán como el principal factor que explica la sostenibilidad del fenómeno de las drogas en Colombia durante los últimos 25 años.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ARISTIZÁBAL (1995). "Impacto del petróleo y de la coca en los sistemas productivos indígenas y campesinos del medio Putumayo", en *Economías de las comunidades rurales en el Pacífico Colombiano*. Proyecto Biopacífico. Ministerio del Medio Ambiente. PNUD-GEF.
- BERNAL, H. (2001). "Impacto ambiental ocasionado por las sustancias químicas, los cultivos ilícitos y las actividades conexas", en *Problemática de las drogas en Colombia*. Memorias del Seminario DNE. Imprenta Nacional. Bogotá.
- CÁRDENAS, Juan Camilo (2003). "Lo ambiental desde lo público y lo público desde lo ambiental", en *Revista Javeriana*. Marzo, Número 692, tomo 139, año 70. Javegraf, Bogotá.
- CASTILLO, O.; J. Ferro; C. Ortiz (2003). "Fumigación y cultivos ilícitos. Los efectos contradictorios de la política de erradicación y sustitución", en *Revista Javeriana - Ecología y Medio Ambiente*, No. 692, marzo.

- CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente T- 517583. Comunicado de prensa del 13 de mayo de 2003.
- CHAPARRO, Y.; W. Mahecha (2003). "Aproximación al análisis de los efectos ambientales generados por la erradicación aérea con glifosato de los cultivos ilícitos en Puerto Asís, Putumayo". Tesis de grado. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- CHRISTIE, Nils (1988). *Los límites del dolor*. Fondo de Cultura Económica. México.
- DE SOUZA, Boaventura (2003). *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- DEVIA, et al. (2003). *Valle del Río Cimitarra. Hacia una propuesta de manejo sostenible del bosque*. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales – PUJ. Javegraf, Bogotá.
- DUQUE, J. (2002). "El Papel de las comunidades campesinas dentro de la negociación de los pactos de desarrollo alternativo en Puerto Asís". Tesis de grado. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.
- ESCOHOTADO, A. (1994). *Las drogas, de los orígenes a la prohibición*. Editorial Alianza Cien, Madrid.
- FERNÁNDEZ, E. (2002). *El narcotráfico y la descomposición política y social*. Editorial Plaza y Valdez, México.
- FERRO, J.; C. Ortiz (2003). "La multidimensionalidad de los cultivos ilícitos. El caso de Puerto Asís, Putumayo". Informe final de investigación presentado a la Vicerrectoría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

- FORERO, J. (2001). "Producción y Medio Ambiente en Sociedades Campesinas. Dos casos en los Andes colombianos". Ponencia presentada en taller internacional de la FAO sobre sistemas de producción. Caracas. Mimeo.
- GONZÁLEZ L. De G., F. (2003). "En busca de caminos para la comprensión de la problemática ambiental", en *Revista Javeriana - Ecología y Medio Ambiente*, No. 692, marzo.
- HEATH, J.; H. Binswanger (2000). "Efectos de la degradación de los recursos naturales inducidos por las políticas: el caso de Colombia", en *Agricultura y Medio Ambiente*. Banco Mundial. Washington.
- MARTÍNEZ, J; M. Galindo (2001). "Problemática social causada por los cultivos ilícitos en Colombia", en *Cultivos ilícitos en Colombia*. Memorias del foro realizado en agosto de 2000 por la Universidad de los Andes. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- MARTÍNEZ, M. (1995). *La abolición del sistema penal*. Editorial Temis. Bogotá.
- MMA (Ministerio del Medio Ambiente) - GTZ (2000). *Memorias del taller: Medio ambiente, cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*.
- NORTH, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE. México.
- ORTIZ, C. (2003). "Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia", en *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*. FEAR-PUJ. En imprenta.
- OSTROM, Elinor (1998). "A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997", en *The American Political Science Review*, Volume 92, Issue 1 (March), 1-22.

- PÉREZ, et al. (2002). "Costos económicos generados por el problema de las drogas ilícitas en Colombia (1995-2000)", en *Revista Planeación y Desarrollo* Vol. 33 No. 2. abril-junio.
- TAVERA, M. (2001). "Cultivos Ilícitos, Erradicación e Impacto Ambiental", en *Cultivos ilícitos en Colombia*. Memorias del foro realizado en agosto de 2000 por la Universidad de los Andes. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- TEXEIRA (2003). "La ruralidad en la sociedad contemporánea. Una reflexión teórico-metodológica". Ponencia presentada en el seminario internacional: *El mundo rural. Transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- TORRES, B. (2001). "Reflexiones sobre la fumigación a cultivos de uso ilícito en Colombia". Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- VELAIDEZ, R. (2001). "Impacto de los cultivos ilícitos y las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el Medio Ambiente", en *Cultivos ilícitos en Colombia*. Memorias del foro realizado en agosto de 2000 por la Universidad de los Andes. Bogotá, Ediciones Uniandes.

Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?¹

Ricardo Vargas M.

Las zonas productoras de hoja de coca en Colombia han venido experimentando un proceso continuo de fumigaciones aéreas desde 1994. Durante esos diez años se ha esparcido la formulación comercial *round up* pero con importantes modificaciones en su dosificación (litros por hectárea) concentración (gramos de glifosato por litro de la formulación), así como en la composición de los aditivos y surfactantes que acompañan el ingrediente activo glifosato, buscando incrementar su efectividad. Estos cambios se han adelantado sin ninguna transparencia frente a la legislación y procedimientos existentes en Colombia para regular el uso de herbicidas. Mucho menos se han adelantado investigaciones independientes y serias metodológicamente para medir con exactitud los impactos ambientales y de salud de esta extraña for-

1 El presente texto incorpora todo el balance ambiental de un trabajo en equipo adelantado por el autor con los investigadores Marta Lucía Guardiola P. y Jorge Almansa M. bajo el título "Fumigación en Colombia: los éxitos del desacierto", en septiembre de 2003. La dimensión social y política ha sido revisada, incluyendo un estudio en campo sobre la situación del Putumayo en relación con las fumigaciones y el conflicto.

mulación². Esto, a pesar de existir serios pronunciamientos de instancias de control de las decisiones del Ejecutivo, como han sido los casos de la Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y, de manera más reciente, una decisión judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En todos los casos se ha esgrimido la defensa del principio de precaución como el fundamento para suspender las fumigaciones mientras se hace claridad sobre esos impactos. Mientras tanto las fumigaciones continúan con fuertes impulsos propiciados por los recursos suministrados para el Plan Colombia (2000 – 2005) cuya vigencia se busca extender a una segunda fase (2006 – 2010). A la radicalidad de la decisión ha contribuido el diagnóstico de los cultivos ilícitos como base financiera de las guerrillas, que ha tomado fuerza bajo la actual administración Uribe Vélez (2002 – 2006).

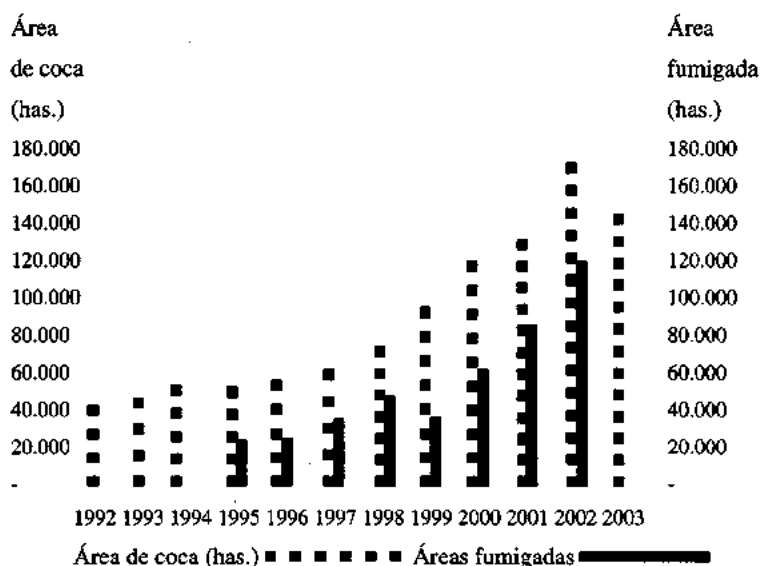
En el marco de este escenario, las autoridades colombianas desarrollaron una aspersión aérea mucho más radical durante 2003, alcanzando la cifra de 130.000 has., es decir, superando el número de hectáreas existentes en 2002, de acuerdo con los datos de SIMCI. En otras palabras, y de acuerdo con el gráfico No.1, la idea es superar el poco espacio que presenta la relación entre número de hectáreas de coca y el nivel de la fumigación en el año 2002.

El interés del gobierno colombiano también buscaba afianzar su imagen frente a la administración de Estados Unidos y el mismo Congreso en Capitol Hill, en el sentido de ser la autoridad latinoamericana que más firmemente está apoyando las definicio-

2 Sobre el tema véase: Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente, "Fumigación en Colombia: los éxitos del desacierto", Acción Andina, septiembre de 2003, Bogotá.

Gráfico No. 1

Colombia: áreas de coca y áreas fumigadas (has.) 1992-2003



Fuente: u.s. Department of State y Policía Antinarcoóticos.

nes de Washington tanto para el hemisferio como a nivel global (si tenemos en cuenta su apoyo a la cuestionada intervención norteamericana en Irak), y de modo particular, frente a la lucha antidrogas. Así mismo, se busca afianzar la utilidad de la ayuda de Estados Unidos en el marco del Plan Colombia, mientras se continúa avanzando en su incorporación en la guerra interna colombiana, que es, en última instancia, el propósito estratégico de Bogotá.

Dentro de esta estrategia también en el caso colombiano se afianza un proceso de privatización de la seguridad, característica de la actual tendencia de la ayuda de Estados Unidos a nivel glo-

bal. De este modo en Colombia, en relación con las acciones antidrogas y el complemento en nombre de lucha antiterrorista, está participando no sólo la empresa Dyncorp sino que también lo hace la Military Professionals Resources Inc. (MPRI – Recursos Militares Profesionales, Inc.).

En la lista de beneficiarios de este tipo de empresas se incluyen generales como Carl E. Vuono, Jefe Adjunto del staff que lideró la guerra del Golfo y la invasión a Panamá, así como el General Crosbie E. Saint, excomandante de las FFAA de Estados Unidos en Europa. Pero no son los únicos: en esta modalidad de contrataciones hay una docena de generales del más alto grado y 10.000 ex militares listos para enrolarse. Esta privatización permite además otras ventajas estratégicas, como sobrepasar los eventuales obstáculos políticos que se ponen al discutir la presencia directa de tropas oficiales. Así lo deja entrever la afirmación de uno de los directivos de estas empresas:

“Estamos en capacidad de poner 20 expertos en temas militares en la frontera de Serbia en 24 horas... Las FFAA no pueden hacer lo que sí pueden hacer contratistas privados”³.

Estas empresas pagan salarios dos o tres veces por encima de lo que paga el Pentágono y sus ganancias superan anualmente los 100 millones de dólares. La ventaja radica en que se paga cuando se necesita de ellos en los conflictos, es decir, no es preciso asumir un gasto permanente como sí se requiere cuando no hay conflictos y se deben mantener tropas normales. Sale más barato contratar privadamente y no se está en la picota del debate público cuando se requiere un número mayor de tropas en algún sitio⁴.

3 Véase Leslie Wayne, “America’s For-Profit Secret Army”, *New York Times*, oct. 13 de 2002.

4 Leslie Wayne, *Ibidem*.

En síntesis, la guerra colombiana —como tantas otras— bien sea contra las drogas como contra los grupos alzados en armas, representa buenos dividendos políticos y económicos en el nivel de quienes están tomando las decisiones.

Pero surge la pregunta: ¿qué está sucediendo y qué se puede prever que sucederá en otros niveles de estas definiciones?

Tomando como base los indicadores arrojados por Bolivia como la “muestra” del éxito de la estrategia antidrogas en la región, es decir la espectacular reducción de sus áreas de coca a lo largo de la segunda mitad de los noventa, surgen muchas inquietudes para un escenario similar en Colombia. Lo que vino después de la gran reducción boliviana fue el ingreso de los ex cultivadores de coca en los programas de desarrollo alternativo, los cuales, luego del primer año, entraron en una profunda crisis al no hacerse viable la comercialización de los productos bandera (piña, palmito, café, plátano y maracuyá, entre otros) ni la sostenibilidad del mismo programa. A partir de allí se iniciaron fuertes protestas y enfrentamientos que luego fueron capitalizados políticamente por la organización cocalera, la cual revertió esa frustración frente a las alternativas sociales y económicas, en la conquista de nuevos espacios políticos, incluyendo algunas alcaldías. También en el escenario nacional, lograron configurar una fuerza que se posicionó en las elecciones para la presidencia de la república.

Sin embargo, las expresiones de rechazo continuaron y las protestas violentas se multiplicaron casi semanalmente desde entonces, siendo las entidades y programas de desarrollo alternativo uno de los fines de las acciones de rechazo de los cocaleros. La tendencia a un nuevo incremento de las áreas de coca y la defensa del cuadro para cada familia, reflejan de manera óptima la dimensión de la crisis de los programas de desarrollo alternativo en el

país andino. Surge entonces la pregunta: ¿fue válido proclamar el “éxito boliviano” cuando no existían (ni existen aún) las condiciones para hacer sostenibles los resultados en materia de erradicación forzosa?

Volviendo al caso colombiano, se está aún en la fase del uso de la fuerza contra los cultivos, por parte del gobierno nacional. El año 2003, si se cumplen los pronósticos gubernamentales, vendría a ser el año del quiebre definitivo del comportamiento ascendente de las áreas cocaleras. Sin embargo, vale reiterar algunas de las profundas diferencias de los escenarios de Colombia frente al reseñado de Bolivia: en Colombia la coca hace parte intrínseca de la guerra interna y crece en áreas controladas por los actores armados. Es decir, en Colombia es muy escasa la posibilidad de que una frustración en los programas de desarrollo alternativo sea canalizada por un proceso político de los cocaleros de manera autónoma. El desfase entre los propósitos presentados por el gobierno nacional en su plan de desarrollo frente al tema de los cultivos ilícitos y la realidad de la política manejada por la cooperación de Estados Unidos buscando simplemente “reducir áreas”, es no menos que sorprendente. En ese sentido, el impacto de las consecuencias puede ser muy diferente al de Bolivia teniendo en cuenta que en el marco de la actual política no existen espacios claros de concertación ni políticas inscritas en el fortalecimiento de las organizaciones sociales, puentes necesarios para mantener la confianza y credibilidad en las políticas de Bogotá.

En la medida en que la guerra y las fumigaciones conducen la política en materia de drogas para la producción, los programas de desarrollo alternativo se vienen “ideologizando” como parte de la seguridad que promueve el Estado colombiano, contribu-

yendo a la polarización de la sociedad alrededor de soluciones no distintas a la confrontación total, lo que presiona hacia una mayor injerencia militar de Estados Unidos. Visto ese contexto, en Colombia son irrepetibles las marchas campesinas o las protestas a la boliviana, y los actores principales de la guerra buscarán articular a los campesinos al lado de su estrategia.

Al incorporar plenamente la relación entre drogas y terrorismo a nivel de las decisiones estatales, se borra la especificidad de la sociedad de estas zonas y el Estado y las guerrillas terminan incrementando la incorporación de esas comunidades en la guerra⁵.

¿DÓNDE SE CONCENTRA LA FUMIGACIÓN?

Como se aprecia en el cuadro No. 1, la dinámica de la fumigación cobra una fuerza importante a partir del año 2000, al generar una estela adicional de impactos en los ecosistemas ya afectados por la instalación de monocultivos ilegales de hoja de coca, con lo cual se agravan los daños ambientales, en razón a la fuerte presión que se ejerce para el traslado de los cultivos hacia zonas en donde no se concentra aún la fumigación.

Una de las características de los cultivos de coca en Colombia ha sido su alta concentración, producida por la continuidad espacial del conjunto de los predios dedicados a esa actividad ilícita. Pero esta es una tendencia que empieza a variar justamente a raíz de las fumigaciones adelantadas durante la aplicación del Plan

5 La lucha por la polarización de la sociedad en el marco de la guerra interna ha llevado a que las partes vean el actual escenario con pocas diferencias. Mientras el comandante guerrillero Raúl Reyes caracteriza la realidad nacional entre "los que critican a las FARC y los que critican a Uribe", el gobierno, por su parte, divide a la sociedad entre "los que apoyan a las FARC y los que apoyan al gobierno".

Cuadro No. 1											
Fumigaciones en Colombia 1994 - 2003 (has.)											
Dpto. / año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Guaviare	3.142	21.394	14.425	30.192	37.081	17.376	8.241	7.477	7.207	11.870	
Meta	729	2.471	2.524	6.725	5.920	2.296	1.345	3.251	1.496	1.274	
Caquetá			537	4.370	18.433	15.656	9.172	17.252	18.567	1.060	
Punumayo				574	3.949	4.980	13.508	32.506	71.891		
Vichada		80	85		297	91		2.820			
Antioquia			684				6.259		3.321		
Córdoba			264						734		
Vaupés					349						
Cauca						2.713	2.950	741			
N. de S/der.							9.584	10.308	9.186	6.734	
Nariño							6.442	8.206	17.962	11.521	
Santander							470				
Boyacá							102				
Bolívar								11.581			
Total	3.821	23.915	18.519	41.861	66.029	43.111	58.073	94.153	130.364	32.458	

Fuente: International Narcotics Control Strategy report - INCSR. Datos de 2003 cubren hasta marzo.

Colombia. En efecto, como se aprecia en el cuadro No. 2, mientras en el año 2000 tan sólo cinco departamentos concentraban el 80% de las áreas cocaleras, a finales del 2002 el 76% del área nacional lo conforman siete departamentos.

Cuadro No.2		
Concentración de áreas (núcleos principales) de coca		
2000	2001	2002
Putumayo	Putumayo	Guaviare
Caquetá	Guaviare	Nariño
Guaviare	Caquetá	Putumayo
Meta	Meta	Meta
Nariño		Caquetá
80%	80,69%	N. de S/der.
		Vichada
		76%

Fuente: Con base en UNODC: *Colombia, coca survey for 2002, March 2003.*

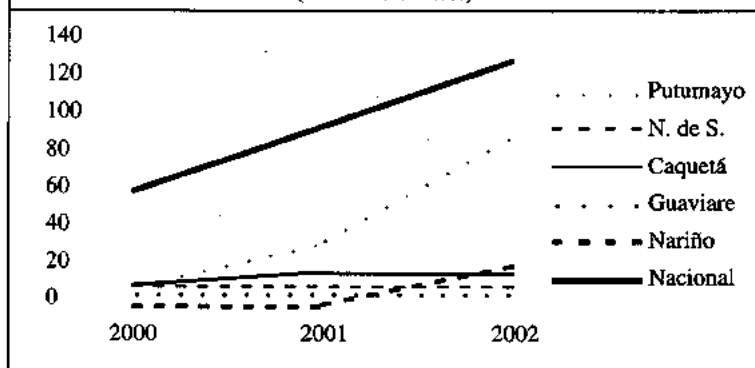
Vale recordar que la fumigación recayó sobre los cinco departamentos de más alta concentración de cultivos de coca, pero con una alta condensación en el caso de Putumayo, el cual llegó a tener más del 40% del área nacional. Para todos estos “núcleos mayores” se reitera la decisión de fumigar sobre todo en el lapso 2000–2003, con una tendencia en los últimos dos años a concentrarse en las áreas de sólo tres departamentos que han experimentado el efecto de traslado, al fortalecerse los núcleos iniciales allí existentes y que ya contenían una dinámica ascendente desde el año 2000 (véase cuadro No.3).

Cuadro No. 3
Departamentos donde se concentró la fumigación
en Colombia 2000 - 2003

2000	2001	2002	2003 ⁶
Putumayo	Putumayo	Putumayo	Guaviare
N. de S.	Caquetá	Caquetá	Nariño
Caquetá	Bolívar	Nariño	N. de S/der.
Guaviare	N. de S/der.		
Nariño 80%	Nariño 84,78%	83,15%	92,73%

En efecto, mientras la fumigación se ha concentrado altamente en tres departamentos durante 2002 (Putumayo, Caquetá y Nariño con un 83,15% de las áreas asperjadas) y 2003⁷ (Guaviare, Nariño y Norte de Santander con un 92,73% de lo fumigado en todo el país) la tendencia de los cultivos es a su atomización.

Gráfico No. 2
Departamentos con mayor fumigación en Colombia
(Miles de has.)



6 Información hasta el 11 de marzo de 2003.

7 Información hasta marzo de 2003.

Esta situación también se observa en la ampliación del número de los nuevos departamentos hacia donde tienden las áreas de coca:

Cuadro No. 4			
Nuevos departamentos con cultivos ilícitos en Colombia 2000 - 2002			
Departamento	2000	2001	2002
Amazonas	978	2.749	2.214
Arauca	5.960	4.824	2.735
Chocó	250	354	
Cundinamarca	66	22	57
Guainía	853	1.318	749
Guajira	321	385	354
Magdalena	200	480	644
Valle	76	184	111
Total	8.704	10.316	6.864
Total Nacional	163.289	144.807	102.071
%	5,3	7,1	6,72

Fuente: UNODC: *Colombia, coca survey for 2002, March 2003.*

Las cifras que arroja el sistema de monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) de la United Nation Office on Drugs and Crime, UNODC, muestran en el caso de los nuevos departamentos cocaleros una no despreciable proporción frente al total en el 2002 (6,72%). Dinámica que muestra incrementos para el 2003, como en el caso del departamento de Amazonas. El efecto global del periodo de la fumigación concentrada en los núcleos mayores, (2000 - 2003) es la emergencia de nuevos espacios que se sitúan principal aunque no exclusivamente en la frontera con Brasil, instalación de nuevas variedades de coca con mayor resistencia a la fumigación y desa-

rollo de siembras evitando grandes concentraciones. Con ello se neutralizará, temporalmente, la caída del volumen global de cocaína elaborada con materia prima suministrada en Colombia.

Con todo, existe un alto subregistro del SIMCI sobre las nuevas áreas, al no contemplarse cifras de la región andina (Cauca por ejemplo, con ocho nuevos municipios cocaleros), ni la zona cafetera del viejo Caldas, sobre la cual prácticamente no se han presentado datos oficiales.

FUMIGACIONES Y DESPLAZAMIENTO

El esfuerzo por demostrar la relación de causalidad entre fumigaciones y desplazamiento es casi imposible en algunas zonas donde coinciden el conflicto armado y las erradicaciones forzosas. En efecto, desde finales de la década de los noventa y a lo largo del nuevo milenio las zonas de mayor concentración de áreas han mantenido una dinámica elevada del conflicto armado, hecho que se refleja en las altas cifras de desplazamiento forzoso en los últimos tres años. Visto en el contexto nacional del desplazamiento estas zonas se perciben según se muestra en el cuadro No. 5.

Como se observa, sólo cuatro departamentos cocaleros aparecen en la lista de los 18 primeros expulsores de población, guardando cierta consistencia con el resto en donde el conflicto armado y la disputa por el control del territorio, los procesos de expropiación violenta de vastas zonas sobre todo de la costa norte, y el afianzamiento del poder emergente del narcotráfico en el ámbito regional, configuran una explicación más sólida.

En el caso de los cuatro departamentos cocaleros señalados en el cuadro, la dinámica de la guerra gira más alrededor del control violento de puntos de comercio de pasta básica, el asegura-

Cuadro No. 5
Desplazamiento forzoso en Colombia
por departamentos entre 1995 y 2003⁸ y sitios donde
se concentró la fumigación en ese lapso

Departamento	Concentración de la fumigación⁹	Hogares desplazados	Personas desplazadas
Antioquia		17.245	77.777
Bolívar		12.430	57.862
Sucre		6.014	30.443
Cesar		5.256	28.666
Magdalena		5.595	26.876
Chocó		5.972	26.104
Putumayo	(*)	4.991	21.690
Caquetá	(*)	4.453	20.006
Córdoba		3.765	18.049
Tolima		3.700	16.664
N. de Santander	(*)	3.125	16.196
Valle		3.276	15.488
Santander		3.093	14.775
Cauca		2.843	13.618
Sin información		2.481	11.624
Meta		2.715	11.593
Nariño	(*)	1.796	8.092
Cundinamarca		1.731	7.404
Total nacional		97.692	454.120

Fuente: Sistema Único de Registro SUR – Red de Solidaridad.

8 Reporte hasta marzo de 2003.

9 Guaviare no alcanza a entrar en este listado de los primeros 18 departamentos con desplazamiento pues presentó, según el SUR, 731 familias equivalentes a 2.886 personas desplazadas.

miento de las rutas que comunican la Amazonia con el Pacífico, aunque de hecho hay dinámicas más particulares pero que en general se corresponden con aquellas características de la guerra. Entre las dinámicas más visibles del conflicto en las zonas cocaleras del sur pueden señalarse:

– Un fuerte protagonismo de los grupos paramilitares, que buscan incidir en un cambio del control territorial en el sur de Colombia luego de las alarmas que prendieron las marchas campesinas de 1996 contra las fumigaciones y del incremento de la capacidad de combate de las FARC en esta zona entre 1996 y 1998. Esta ofensiva se inició en los municipios del bajo Putumayo y en las áreas aledañas al río Guaviare, en hechos ocurridos en jurisdicción del departamento del Meta (masacres en Puerto Alvira y Mampiripán).

– El desplazamiento ocasionado en primer lugar por la nueva dinámica de la guerra en el sur de Colombia, sin embargo, empezó a experimentarse significativamente a partir del año 2000. En ese contexto, la simultaneidad de las fumigaciones resulta agravando las condiciones económicas y sociales de estas zonas, generando un proceso de salida de personas y familias que buscan refugio en otras áreas.

Como se puede observar en el cuadro No. 6, existe una intersección clara entre fumigaciones y guerra en todos los casos, excepto en Guaviare, donde se observa una separación de los dos fenómenos.

– En todos los casos se experimenta un salto significativo del impacto humanitario en el 2002, como uno de los efectos más evidentes principalmente en el sur, asociado a la respuesta armada por la ruptura de conversaciones de paz con el gobierno Pastrana

Cuadro No. 6
Comparativo entre períodos más críticos del conflicto
y mayor intensidad de fumigaciones

Departamento	Periodo más crítico de la guerra (desplazamiento)	Fumigaciones
Putumayo	2000 – 2002	1998 – 2002
Caquetá	2000 – 2002	1998 – 2002
Nariño	2001 – 2002	2000 – 2003
Norte de Santander	2000 – 2002	2000 – 2003
Guaviare	2002	1995 – 1999

Elaborado con base en International Narcotics Control Strategy report – INCSR y Sistema Único de Registro SUR. Fecha de reporte: 4 de marzo de 2003.

en febrero de ese año, lo que agravó una tendencia que se observaba desde el año 2000. A modo de ejemplo, en el caso de Caquetá, se dio un salto de 19 acciones bélicas en 2001 a 306 en 2002, hecho que contrastado con la dinámica del desplazamiento forzoso muestra una clara incidencia de esa coyuntura de guerra¹⁰.

– Al relacionar este hecho con las fumigaciones, es claro que no se puede establecer la condición monocausal de las aspersiones frente al desplazamiento forzoso. Las fumigaciones son, pues, un factor agravante de los impactos de la guerra en la población civil, que contribuye a incrementar las razones de la diáspora de las poblaciones que sufren las dos dinámicas, presentes en los escenarios de la confrontación armada.

¹⁰ Véase Ricardo Vargas M. (2003).

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS ZONAS MÁS FUMIGADAS
EN RELACIÓN CON EL CONFLICTO ARMADO: UNA MIRADA LOCAL

En el caso de Putumayo, se constata la coincidencia entre los dos fenómenos señalados. En efecto, la ofensiva paramilitar que se inició hacia 1998, buscó desalojar a las FARC de sus áreas de influencia y control, mientras simultáneamente se intensificaron las fumigaciones.

De modo particular en ese departamento es coincidente la ecuación: guerra degradada – fumigación – desplazamiento forzoso. Al cruzar las cifras sobre los dos fenómenos su tendencia general guarda coincidencias:

Cuadro No. 7							
Fumigaciones (hectáreas) y personas expulsadas en el Putumayo 1997 – 2003							
Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fumigación Putumayo (has.)	574	3.949	4.980	13.508	32.506	71.891	-
Erradicación nacional (en has.)	41.861	66.029	43.111	58.073	94.153	130.364	32.458
Personas expulsadas	7	44	154	2.554	8.547	10.176	208
Fuente: International Narcotics Control Strategy report – INCSR y Sistema Único de Registro SUR.							
Fecha de reporte: 4 de marzo de 2003.							

Como se observa, el registro oficial de personas expulsadas del Putumayo es perceptible a partir del 2000, siendo sostenido este comportamiento a lo largo del nuevo milenio. Sin embargo, vale señalar el alto porcentaje de expulsados no registrados y que pueden asociarse en su gran mayoría a personas y familias que se mantienen en la economía ilegal y que siguen asumiendo por su propia cuenta y riesgo la búsqueda de alternativas económicas y de seguridad ante la emergencia provocada por la guerra y la fumigación.

EFFECTOS SOCIALES: SALIR DE LAS ZONAS

O PERMANECER CON UN ALTO COSTO

La fuerza de la degradación de la guerra y la intensidad de la fumigación convirtieron rápidamente al Putumayo en un epicentro de expulsión de población en el sur de Colombia con múltiples impactos regionales. En sólo 15 meses fueron expulsadas 6.203 personas, arrojando un crecimiento del 119% en el lapso de 2000 a 2001. A ello también contribuyó el paro armado decretado por la guerrilla como mecanismo de contención de la arremetida paramilitar contra sus zonas de influencia.

Entre las características sociales más significativas de la gente desplazada por fumigaciones están:

1. Jornaleros (raspachines): es en este sector donde se inició el desplazamiento, principalmente hacia las nuevas regiones cocaleras del pacífico nariñense, áreas que empezaron a demandar mano de obra para la cosecha de la hoja de coca.

2. Dueños de cultivos extensivos y que normalmente ya tenían un plante de coca en Nariño o en otros sitios. Los cultivos

fumigados en el Putumayo fueron abandonados y su labor se trasladó hacia las zonas previstas como alternas a su pérdida.

3. Personal involucrado en laboratorios de procesamiento, como en el caso de veredas como Las Brisas, en Valle del Guamuez, donde se asentaban instalaciones para tal fin y que debido a la nueva situación, decidieron prácticamente desocupar la región. Estos también siguieron el rastro de los nuevos cultivos.

4. Personal beneficiario o vinculado a la venta de gasolina, insumos y agroquímicos que siguieron la misma tendencia anterior.

Desde el punto de vista de las zonas hacia donde se dirigieron los desplazados, a grandes rasgos son tres dinámicas las que se dieron a lo largo de los últimos tres años en el caso de Putumayo:

1. Huir hacia la cabecera municipal de la zona rural donde fueron expulsados: 24%.

2. Salir hacia otros municipios del mismo departamento: 11%.

3. Desplazarse hacia los municipios de los departamentos vecinos y en primer lugar hacia Nariño de donde provenía la mayor parte de los colonos, siguiendo una ruta directa o bien saliendo a través de Lago Agrio, en Ecuador. La salida hacia otros departamentos fue la decisión del 65% de los desplazados.

Observemos un caso representativo de lo que pasó con el grupo de personas registrado oficialmente como desplazado. Una encuesta adelantada en Pasto, capital del departamento de Nariño, como uno de los lugares hacia donde se han producido los desplazamientos desde Putumayo, muestra las siguientes características acerca de los oficios desempeñados por las familias que fueron consultadas:

Cuadro No. 8
Fuente de ingreso anterior y actual de los desplazados
hacia Pasto (No. de personas)

Fuente de ingresos	Anterior al desplazamiento	% anterior	En el momento de la encuesta	% actual
Jornalero	237	37,98	27	5,18
Empleado	105	16,83	17	3,26
Comercio	81	12,98	10	1,92
Coca	77	12,34		
Agricultura y Ganadería	68	10,9	20	3,84
Servicios domésticos	15	2,41	109	20,92
Servicios	13	2,08	95	18,24
Conducción	12	1,92	21	4,03
Oficios varios	7	1,12	27	5,18
No reporta	7	0,32	52	9,98
Ayuda de familiares	2		54	10,37
Ventas			53	10,17
Rentas			12	2,3
Ninguna			24	4,61
Total	624	100	521	100

Fuente: ACNUR, Corporación Opción Legal, Alcaldía M/pal. de Pasto "Caracterización población desplazada municipio de Pasto (Nariño) Carolina Cortés (cons.) Diciembre 16, 02, San Juan de Pasto. p.198.

La diferencia entre la coca como fuente de ingreso y la condición de jornalero en el Putumayo es difícil de establecer. En otras palabras, vivir del jornal en Putumayo se asocia principalmente a tener ingresos de la recolección de la hoja de coca. Visto en ese contexto, la coca como fuente de ingreso implicó a un 50,3% de las personas encuestadas. Debido justamente a la pérdida de la principal fuente de ingreso en más de la mitad de los desplazados. La encuesta refleja a su vez la manera como se incrementa la ocupación en oficios propios del "rebusque" (servicios, servicio doméstico, conducción u oficios varios).

Esta nueva condición ha implicado una pérdida significativa del nivel de los ingresos. En efecto, la misma encuesta presenta la situación de ingresos familiares antes como ilegal y actualmente como desplazado, según lo muestra el cuadro No. 9.

El acceso al ingreso mínimo de 43 dólares mensuales se incrementó bajo la condición de desplazamiento en un 160% a costa de una disminución muy significativa de los ingresos que van desde 86 dólares hasta los 214 dólares mensuales. Es decir, el comportamiento general es de un empobrecimiento de más del 63% de los desplazados que respondieron la encuesta.

Esto se refleja, entre otros, en el debilitamiento del acceso a los servicios de salud, la tenencia de la vivienda y en la pobre perspectiva de un futuro con un mínimo de seguridad para el conjunto de la familia. En efecto, mientras en la condición de productores ilegales las familias que no accedían a salud era un 4,75%, bajo la nueva condición de desplazado un 31,22% manifestó no tener ningún tipo de acceso al sistema¹¹.

11 ACNUR, Corporación Opción Legal, Alcaldía M/pal. de Pasto (2002). p 198.

Cuadro No. 9
Ingreso mensual (pesos y US dólar) por familia anterior al desplazamiento y actualmente

Rango de ingresos	Anterior (us dólar)	%	Actual (us dólar)	%	Diferencia
Hasta \$100.000 (us 43 aprox.)	58	13,12	151	34,16	93 (160%)
\$100.000 a \$200.000	91	20,59	126	28,51	35 (38,46%)
us 43 – us 86					
\$200.000 a \$300.000	96	21,72	55	12,44	-41 (-42,7%)
us 86 – us 128					
\$300.000 a \$500.000	52	11,76	25	5,66	-27 (-51,92%)
us 128– us 214					
Más de \$500.000 us 214	132	29,86	9	2,04	-123 (-93,18%)
Ninguno			24	5,43	0
No reporta	13	2,94	52	11,76	39
Total	442	100	442	100	

Fuente: ACNUR, Corporación Opción Legal, Alcaldía M/pal. de Pasto "Caracterización población desplazada municipio de Pasto (Nariño) Carolina Cortés (cons.) Diciembre 16, 02, San Juan de Pasto. p.197.

Por su parte, en el caso de la tenencia de vivienda, como productores ilegales un 61,31% eran propietarios mientras como desplazados sólo lo son un 4,38%, siendo en su gran mayoría (61,34%) arrendatarios¹².

¹² Íbidem, p 198.

Sin embargo, desde el punto de vista de los estándares del nivel de vida, es evidente que como ilegales los productores incorporaron una racionalidad cultural típica de las economías extractivas, denotando una baja calidad en la vivienda en cuanto al acceso al agua potable, alcantarillado, disposición de excretas, etc., haciendo mucho más vulnerable su salud a enfermedades en un medio de por sí difícil. La expectativa se centraba entonces en el acceso a la liquidez de los recursos reportados por su oficio alrededor de la economía de la coca, con una muy baja cultura de ahorro e incorporando expectativas de consumo propias de esas economías. Este contexto cultural puede representar un mayor desarraigo social en condiciones de pobreza bajo la condición de desplazados, incrementando la desmembración familiar sobre todo en el rango de los jóvenes, la responsabilidad para el sostenimiento de los hogares por parte de la mujer cabeza de familia y, en general, incrementando los factores de riesgo de violencia, consumo adictivo de drogas, prostitución y deterioro de la calidad de vida.

La violencia y la ausencia de ingreso por la destrucción de la principal fuente de recursos de las zonas de colonización, genera una disuasión muy lesiva que cada familia busca resolver ahora bajo condiciones de mayor exclusión y desarraigo en un escenario con muy escasas posibilidades de obtención de ingresos. Como se puede inferir, este panorama presiona hacia una decisión de continuidad del involucramiento en la economía ilegal.

En ese sentido, se calcula que la población total del Putumayo se redujo aproximadamente en 50.000 personas hacia el 2003. Hemos aludido a un registro de 21.700 personas como desplazadas, lo cual quiere decir que cerca de 30.000 siguen sus expectativas de vida en la ilegalidad, es decir que se vinculan a diferentes fases y actividades de la producción de materia prima para proce-

sar cocaína. Los principales sitios hacia donde se trasladó la población flotante del Putumayo articulada a los cultivos ilícitos y actividades ilícitas asociadas son:

Núcleo	Lugares
Nariño	Llorente, Turnaco, Satinga, El Charco, Remolino del Bajo Patía, Policarpa, Samaniego.
Cauca	Región Pacífico
Chocó	Región Sur en áreas adyacentes al río san Juan
Antioquia	Caucasia

Fuente: Trabajo de campo en el Bajo Putumayo.

FUMIGACIONES Y TRATAMIENTO DE LAS QUEJAS

Las comunidades que han decidido permanecer en la zona a pesar de los daños ocasionados por las fumigaciones han recurrido a la normatividad vigente para el tratamiento de las quejas. Sin embargo, la debilidad institucional del Estado se pone de presente también en la nula atención y manejo de las demandas por los efectos nocivos de las fumigaciones aéreas. En efecto, el proceso de denuncia por los daños ocasionados a los cultivos lícitos, pastos, estanques de peces y en la salud de las personas por el carácter indiscriminado de la erradicación, ha tenido un comportamiento bruscamente descendente. Tal situación se atribuye a la baja receptividad por parte del Estado, al pobre desempeño del trámite el cual es *endosado* a las personerías municipales y Umatas locales como receptores y verificadores de las quejas, al modelo de formulario y el nivel técnico de las preguntas que conjugan en general, un traslado de la prueba al supuesto afectado, abstrayéndose el Estado de asumir diligentemente la investigación rigurosa de esta serie de anomalías. Al no prosperar el trámite, los afectados, después de la primera fumigación se han visto menguados al

Cuadro No. 10			
Quejas ante la personería de San Miguel, Valle del Guamuez y Orito por fumigaciones aéreas 2000 – 2003			
Fumigación y fecha	Número de denuncias por municipio		
	San Miguel	Valle del Guamuez	Orito
1a. Fines de 2000 e inicio 2001	1.000	2.400	120
2ª. Agosto de 2001 a septiembre de 2001	300	300	78
3ª. Agosto a sept. de 2002 (al cabo de un año)	80	35	s.d
4ª. Junio – julio de 2003	2	7	21
Fuente: Elaborado con base en informes de las Personería Municipales.			

considerar que es “una pérdida de tiempo y recursos” denunciar los daños de las fumigaciones.

Como se puede observar en el caso del Valle del Guamuez, mientras en la primera fumigación hubo 2.400 quejas, en el siguiente año pasó a tan sólo 300 y terminando con un insignificante número de 7 casos en el 2003, justo cuando se experimentó una situación de alarmante pobreza y hambruna en razón a la ausencia de alimentos por la fumigación indiscriminada de los cultivos de pancoger.

De este modo, el Estado continúa asumiendo un comportamiento distante y de subvaloración de las causas sociales de esta problemática, hecho que se ve agravado bajo la actual administración al disminuir dramáticamente la ayuda de emergencia ali-

mentaria que en otras épocas suministraba la Red de Solidaridad por ese hecho. En efecto, las ayudas (de la Red a través de alcaldías, personerías, etc.) sólo fue posible desarrollarlas hasta 2001. Para 2002 se suspendió y esto agravó la crisis alimentaria en la zona¹³, sobre todo cuando se ha fumigado indiscriminadamente.

De otro lado, los formatos de verificación de las quejas son tan poco funcionales que en la práctica terminan contribuyendo a que las demandas no prosperen (por ejemplo, preguntas sobre la velocidad del viento en el momento de la fumigación, etc.). Mientras tanto, el personero municipal es quien recibe la queja, resultando en la práctica asumiendo la representación estatal frente a los afectados que le presionan, por ser la figura más cercana. Sin embargo, como se puede inferir fácilmente, poco puede hacer para hacer avanzar el proceso de queja. Igual sucede para las Umatas, que son las que verifican los daños. Interrogantes de orden técnico se quedan sin poder ser respondidos o se carece de la información e instrumentos sólidos para el análisis, contribuyendo a hacer improcedentes las demandas, amén de los obstáculos formales a lo largo del proceso y la misma situación de orden público.

A ello se suma la situación de baja titulación en que están la mayoría de los predios, tal y como lo exige la resolución 0017 del Consejo Nacional de Estupefacientes. La eventualidad de nuevas y sorpresivas aspersiones debilita la confianza en el Estado y en general la estabilidad y seguridad mínimas que se requieren para los programas de desarrollo alternativo. El carácter indiscriminado de las mismas desestabiliza la credibilidad en los proyectos que puedan soportar una economía alternativa en las zonas.

13 Uribe no participa de la idea de apoyar los casos de emergencia por fumigación.

Sin embargo, el problema de la política deberá evaluarse al final de cuentas sobre indicadores que muestren el nivel de interferencia sobre el mercado internacional de drogas ilícitas. Es aquí donde debe verse la estrategia de contención de la oferta, que busca, desde ese escenario, su erradicación definitiva. En ese sentido, indicadores como el tamaño de la disponibilidad de las drogas en los mercados de mayor demanda, su pureza y el comportamiento de los precios seguirán siendo fundamentales, así como la presencia de drogas sintéticas sustitutas ante una eventual disminución de drogas de origen natural.

En ese sentido y dando sólo unos pocos datos, de acuerdo con cifras oficiales durante el año 2000 se presentaron casi un millón de nuevos usuarios de cocaína en los Estados Unidos. El 12,3% de los estadounidenses (27,8 millones) ha usado cocaína alguna vez en su vida y 4,2 millones lo hicieron en el último año¹⁴. Así mismo, dentro del 2002 Monitoring the Future Study, 22,5% de los estudiantes de octavo grado, 31,8% de décimo grado y 41,6% de 12º grado, reportaron en el sondeo que era "bastante" o "muy fácil" obtener cocaína¹⁵.

Resulta paradójico, pues, que se argumente como exitosa una estrategia que si bien puede mostrar temporalmente disminuciones de áreas en una región en donde se concentró cerca de un 45% de la producción colombiana como Putumayo, no está en condiciones de mostrar capacidad de control de una eventual metástasis de las siembras en cuya nueva configuración se dé una dispersión y mimetización de los nuevos cultivos ilícitos.

Así mismo, ya en el nivel doméstico el desconocimiento o indiferencia ante las causas socioeconómicas que están en la base

14 USA Office of National Drug Control Policy (2003).

15 *Ibíd*em p. 2.

de los cultivos ilícitos, y la concomitante actitud simplificadora de fumigar compulsivamente, puede llegar a revertirse finalmente, como un nuevo combustible para el conflicto armado. Es decir, el Estado con el apoyo financiero y político de Washington seguramente podrá garantizar la continuidad de una fumigación indiscriminada con serios impactos ambientales, socio económicos y de salud, con un alto costo político institucional. Pero lo que no se percibe hasta ahora, es la capacidad para asumir el problema económico, social y de gobernabilidad de las zonas dependientes de esta economía, el cual, junto con la fumigación, se constituye en uno de los principales escenarios de una guerra degradada con un alto costo humanitario.

Por esta vía, el Estado está facilitando a la insurgencia una población que no encuentra en esa actitud compulsiva de las erradicaciones, un puente de diálogo y concertación: sencillamente, no hay reglas de juego claras para los cultivadores que quieran erradicar manualmente sus cultivos ilícitos, más allá de obligarlos a abandonar inmediatamente su producción ilegal sin que por otra lado esté en condiciones de crear una economía alternativa en el corto plazo.

De este modo la satisfacción del Congreso de los Estados Unidos por las cifras de hectáreas erradicadas, los "reconocimientos" a la labor de las autoridades colombianas y el afianzamiento consiguiente de las relaciones bilaterales, tendrá su contrapartida en la frustración campesina dependiente de los cultivos ilícitos en un complejo escenario como el colombiano.

En ese contexto la represión de la protesta social —en nombre de la instauración de la autoridad— será el principal instrumento para seguir garantizando "el éxito" de una estrategia que sigue deslegitimando al Estado y llenando de argumentos sociales a la indeseable salida armada en el marco del conflicto.

Una mirada acerca de los impactos ambientales provocados por la política de erradicación compulsiva de los cultivos ilícitos complementa peligrosamente el escenario de crisis social. Allí se pone de presente también la peligrosa frontera entre querer "solucionar" un problema y las nefastas consecuencias que, lejos de "resolver", están contribuyendo a generar nuevos factores de conflicto.

UN BALANCE AMBIENTAL¹⁶

En efecto, las políticas gubernamentales para el control de los cultivos ilícitos implementadas hasta el momento se basan particularmente en fumigaciones con formulaciones que contienen glifosato. Dentro del proceso de aspersión aérea, se ha carecido de evaluaciones encaminadas a determinar el impacto ambiental directo e indirecto sobre los ecosistemas en donde se están realizando las aplicaciones. A pesar de que es evidente que existen daños ambientales, sociales y culturales causados por la deforestación y el uso de sustancias químicas en el cultivo y procesamiento de la coca, queremos destacar el efecto ambiental de la política gubernamental, dado que ésta culmina e inicia un círculo de destrucción. Nadie tiene derecho a contaminar y menoscabar el patrimonio colombiano (ambiental, económico y cultural), incluyendo al mismo Estado. Es más, las autoridades estatales son los agentes más importantes en el diseño de políticas y desarrollo de acciones tendientes a salvaguardar el medio ambiente. Recordemos que Colombia suscribió el acuerdo de Río de Janeiro,

¹⁶ Como se señaló al comienzo, para el balance ambiental se reproduce el ejercicio publicado en Ricardo Vargas M., Marta Lucía Guardiola P. y Jorge Almansa M. Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente "Fumigación en Colombia: los éxitos del desacierto", Documentos de Reflexión y Propuestas Año. 1, No.1, Acción Andina Colombia, septiembre de 2003.

con lo cual se comprometió a no generar acciones que impacten negativamente su medio ambiente ni el de sus países vecinos.

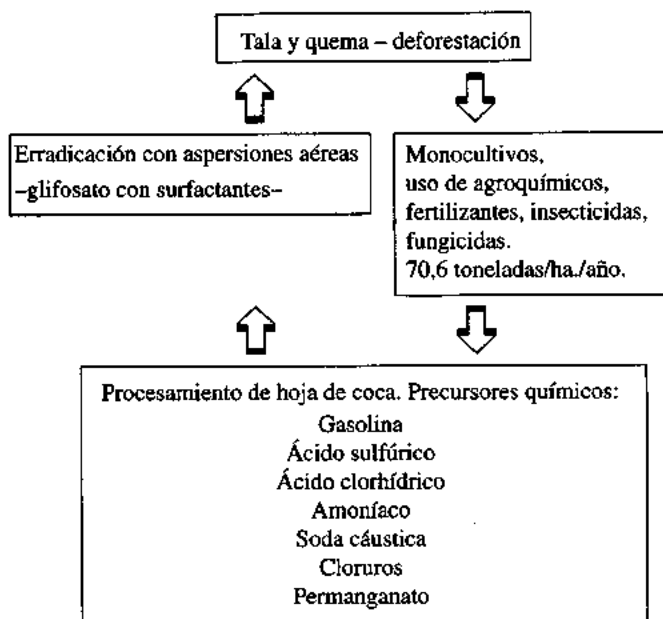
LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Veamos algunos de los efectos que de por sí los cultivos ilícitos producen sobre los ecosistemas. De una parte, la tala indiscriminada de bosques conduce a la pérdida de biodiversidad no sólo de tipo vegetal sino consecuentemente de todos los organismos entrelazados en tales nichos ecológicos, como los microorganismos del suelo, aves e insectos polinizadores, reptiles, pequeños mamíferos y carnívoros, entre otros. El daño ambiental significa que las cadenas tróficas se interrumpen y los ciclos vitales son mutilados.

De otro lado, los monocultivos impactan también la biodiversidad al propiciar el mantenimiento de tan sólo pocas especies de las muchas que podrían existir previamente, bajo condiciones de mayor complejidad. Sin embargo, el impacto no se limita a estas prácticas sino que se ve magnificado con los requerimientos de agroquímicos para el sostenimiento del cultivo. El uso de fertilizantes y plaguicidas modifica las características estructurales físico-químicas y bioquímicas, así como las poblaciones de microorganismos e insectos en los suelos.

Más aún, el uso inadecuado de precursores químicos en el procesamiento de la hoja de coca ocasiona daños ambientales irreversibles, que a pesar de no estar apropiadamente evaluados, podrían ser de muy graves proporciones, máxime cuando tales sustancias son vertidas directamente sobre suelos y fuentes de agua en áreas reconocidas en el mundo como de gran biodiversidad. En este sentido vale la pena anotar que especialistas en acuicultura han registrado la aparente desaparición de especies piscícolas consideradas endógenas de ciertos ríos, es decir de peces que tan sólo habían sido observados allí.

Con la política compulsiva de fumigar los cultivos se cierra e inicia al mismo tiempo un ciclo continuo de daños ambientales, con consecuencias sociales, culturales y económicas, cuyas características se podrían resumir con el esquema expuesto a continuación:



Fuente: Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos Erradicación de Cultivos. Julio de 2001.

Es importante recalcar que no se han hecho investigaciones sobre los efectos ambientales de las varias formulaciones que se han estado utilizando sobre los ecosistemas en donde se encuentran los mayores cultivos ilícitos en Colombia. Existe, sin embargo, una amplia gama de trabajos de investigación reportados en la literatura científica internacional con respecto a la alta toxicidad de **algunos** de los compuestos presentes en las formulaciones que se afirma que se están utilizando.

EL GLIFOSATO

El glifosato, un organofosfato, conocido como Rodeo, Accord, Vision, Roundup, entre otros, es un herbicida de amplio espectro, producido y comercializado por la compañía Monsanto.

Según el Ministerio de Salud de Colombia, se ubica en la categoría de media toxicidad para humanos, sin considerar, claro está, la alta toxicidad ambiental, dada su baja especificidad como herbicida; en otras palabras no es selectivo, afecta de diversas maneras muchos tipos de plantas simultáneamente: gramíneas, leguminosas y leñosas, entre otros. Aquí resulta válida una observación: si el glifosato es tóxico para plancton y algas, situados en la base de las cadenas alimenticias, ¿qué está pasando entonces en las fuentes de agua que drenan las zonas de fumigación? La respuesta podría parecer alarmista. Sin alimento los peces herbívoros mueren por inanición, aunque antes el efecto de excesos de materia orgánica en descomposición (algas muertas) podría tener las mismas consecuencias. De allí hacia arriba todos los animales que se favorecen de la presencia y mantenimiento de los eslabones de la cadena alimentaria se verían afectados en la medida del daño inicial ocasionado y de su temporalidad.

Efectos en aguas

Es un hecho que algunas formulaciones comerciales preparadas con base en glifosato, que también contienen un surfactante, como Roundup, son más peligrosas que el glifosato en sí para sistemas acuáticos. La compañía Monsanto, productora del Roundup, prohíbe su uso cerca o sobre cuerpos de agua. El efecto de estas formulaciones sobre la vida acuática cubre el espectro completo de la cadena alimenticia iniciando en las algas y el plancton, si-

guiendo con los invertebrados (incluyendo crustáceos), peces, anfibios, insectos, y sin duda a otros grupos de animales de estos ecosistemas y otras fuentes de agua (Abdelghani, 1997; Bidwell y Gorrie, 1995; Cox, 1995; Folmar, Sander y Julin, 1979).

Algunas investigaciones realizadas en países localizados en zonas templadas han demostrado en peces, distintos grados de vulnerabilidad a glifosato así como a los diferentes aditivos (Wan, 1989) y que dicha susceptibilidad está relacionada con factores ambientales que pueden incrementar la toxicidad entre los cuales están la cantidad de minerales disueltos en el agua (Hartman y Martin, 1984) y la temperatura (Folmar, Sander y Julin, 1979).

Efectos en suelos

Los efectos del glifosato, los surfactantes, otros aditivos y las formulaciones, utilizados hasta el momento, no han sido sometidos a investigados exhaustivamente sobre la fauna del suelo (menos aun de bosques tropicales); sin embargo, existen algunos estudios que muestran el efecto del glifosato sobre algunas poblaciones de microorganismos y artrópodos. Entre los resultados más relevantes cabe destacar: i. Disminución de poblaciones de invertebrados benéficos. ii. Incremento en las poblaciones de hongos patógenos. iii. Disrupción del equilibrio entre asociaciones micorrizales hongos-plantas-nutrientes, y iv. Efectos deletéreos sobre poblaciones de microorganismos benéficos.

El glifosato afecta negativamente el crecimiento y sobrevivencia de lombrices comunes del suelo (Dewar, Haylock, May, Beane y Perry, 2000), disminuye también las poblaciones de ácaros depredadores, parasitoides y polinizadores (Cox, 1995; Springett y Gray, 1992). Por otra parte, se ha establecido que

el glifosato incrementa las poblaciones de hongos patógenos, los que a su vez liberan toxinas (micotoxinas) que afectan muchas de las otras formas de vida cercanas, incluyendo mamíferos y humanos (Levesque, Rahe y Eaves, 1992; Johal y Rahe, s.f.; Haney, Senseman, Hons y Zuberer, 1999).

Las asociaciones entre micorrizas y raíces son ampliamente conocidas como benéficas (simbióticas) para ambos miembros del sistema y generalmente involucran optimización del intercambio de nutrientes y agua. La interferencia de glifosato sobre las relaciones micorrizales fue publicada recientemente (1998) (Wong, 2000); analizando el caso específico del efecto nocivo de glifosato en el sistema *Glomus intraradices* (hongo simbiótico) – zanahoria, el glifosato resultó ser altamente tóxico para ambos miembros, casi tanto como el ya prohibido fungicida benomyl.

El manejo de las concentraciones de glifosato

Un aspecto verdaderamente alarmante en el proceso de las fumigaciones se encuentra representado por la forma como han venido manejándose los criterios de concentración del producto comercial. Mientras que Monsanto, casa productora del glifosato empleado en las fumigaciones, recomienda la aplicación de 2,5 l/ha de un producto con una concentración de 2,5 g/l, es decir, se aplicarían, de acuerdo con las recomendaciones emanadas del laboratorio productor 7,5 g/ha., USD, por su parte habla de un producto con una concentración de 147 g/l y la Policía Nacional menciona un producto con una concentración de 158 g/l y dice aplicar 23,65 l/ha. Esto significa la aplicación de 3.700 g (3,7 kilos) por hectárea fumigada. La cifra corresponde a casi 500 veces la dosis recomendada por el laboratorio. ¿Qué vale esperar de los efectos tóxicos de tales concentraciones? (Carrizosa, 1998; Bureau for

International Narcotics and Law Enforcement Affairs, u.s. Department of States, 2001; www.cdms.net/ldat/impl78020.pdf).

Propuestas para un manejo con menos daños

Aun cuando es evidente que las políticas de control de los cultivos ilícitos utilizados hasta la fecha en Colombia centran su actividad en la destrucción del cultivo a través de la aplicación de herbicidas de acción inespecífica que impactan negativamente el ambiente y no se han tenido en cuenta aspectos históricos, sociales y económicos que estarían en la base de la problemática general de la producción y consumo de drogas, y en donde seguramente se alcanzarían mayores y mejores logros, los autores consideran oportuno sugerir la implementación de algunos mecanismos para evaluar el verdadero impacto de las fumigaciones en aspectos sociales, sanitarios, culturales, económicos y ambientales.

Monitoreo y análisis químico

Se requiere al menos un monitoreo permanente de los lugares que se encuentran en fumigación, estableciendo protocolos adecuados para este fin. Existen varias metodologías para la recolección de muestras y análisis de algunos de los componentes de las formulaciones que están siendo asperjadas, en agua dulce y suelos; sin embargo, todas requieren equipos científicos relativamente avanzados en combinación con personal bien entrenado. Entre los organismos blancos ("indicadores") para ser evaluados se pueden considerar: plantas acuáticas (algas verdes), invertebrados acuáticos (chinchas de agua), peces, (Tilapia o Siluro), anfibios (ranas), bacterias del suelo (fijadoras de nitrógeno), invertebrados del suelo (lombrices), arvenses, aves y mamíferos pequeños.

Monitoreo y análisis social y sanitario

Es indispensable conocer el impacto en la salud pública de las aspersiones aéreas y la incidencia en el agravamiento de la crisis por el desplazamiento forzoso en algunas regiones dependientes de esta economía. Para ello se deben monitorear los lugares hacia donde se dirigen los desplazados afectados por las fumigaciones y el conflicto, y adelantar allí indagaciones sobre el comportamiento del ingreso, empleo, acceso a salud y educación, entre otros, antes y después de la causa que originó su desplazamiento.

Estos elementos de base deberían inscribirse en un balance integral a fondo de los verdaderos impactos de la política estatal de erradicaciones forzosas. No tiene mucho sentido proclamar un "éxito" en las fumigaciones sin antes conocer la realidad de su impacto y sus perspectivas en la real solución al problema de la economía ilegal.

A MODO DE EPÍLOGO:
CENTRAR EL TRASFONDO DEL PROBLEMA

En la base de esta serie de consecuencias que está asumiendo el país, está la implementación de una política sobre drogas cuyos resultados en términos de costo-beneficio son desalentadores. Se requiere la apertura de un espacio serio de discusión y evaluación, fundamentado y sin el peligro de estigmatizar a quienes no comparten esta política o son críticos de sus resultados. Sólo de esa manera el país podrá recuperar un escenario propio en donde se redefina, a la luz de los intereses nacionales, la conveniencia o no de la continuidad de la actual política de drogas.

No es claro cómo el Estado colombiano acompañado por organismos internacionales como las Naciones Unidas (Departa-

mento de Estado, 2003; The New York Times, 2003), dan un parte de éxito a la sociedad y a la comunidad internacional esgrimiendo el argumento único de la cantidad de hectáreas fumigadas y erradicadas, cuando no se han evaluado las consecuencias de esa política sobre aspectos tan importantes como el ambiente, la biodiversidad y la salud del hombre y los animales, amén de la disminución del consumo de droga por parte de los países compradores, aspectos por demás en donde los índices podrían estar señalando un rotundo fracaso.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y DE REFERENCIA

TEXTOS E INFORMES DE INVESTIGACIÓN

- ABDELGHANI, A. A. (1997). *Toxicity evaluation of single and chemical mixtures of Roundup, Garlon-3A, 2,4-D, and Syndets surfactant to channel catfish (Ictalurus punctatus), bluegill sunfish (Lepomis microchirus), and crawfish (Procambarus spp.)*. *Environmental toxicology and water quality*. v. 12 (3) p. 237-243.
- ACNUR, CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL, ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO (2002). *Caracterización población desplazada municipio de Pasto (Nariño)*. Carolina Cortés (cons.) Diciembre 16, San Juan de Pasto.
- BIDWELL, J. R. y GORRIE, J.R. (1995). "Acute toxicity of a herbicide to selected frog species: final report", en *Technical series No. 79*. Perth [W.A.]: Western Australian Dept. of Environmental Protection, 9 p.
- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS, U.S. DEPARTMENT OF STATE (2001). "Fact sheet: Eradication of illicit crops: frequently asked questions". November 30, 2001.

- CARRIZOSA, J. (1998). "Orinoquia y Amazonia, una visión ambiental", en *Revista Acción Andina* No. 2. CINEP, Bogotá.
- COX, C. (1995). "Glyphosate. 2. Human Exposure and ecological effects", en *Journal of pesticide reform*. A publication of the Northwest Coalition for Alternatives to Pesticides. v. 15 (4) p. 14-20.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO (ESTADOS UNIDOS) – 28 February 2003. "ONDCP informa reducción cultivo coca en Colombia (Área se redujo substancialmente en 2002)". (690).
- DEWAR, A.M., HAYLOCK, L.A., MAY, M.J. BEANE, J. PERRY, R.N. (2000). *Glyphosate applied to genetically modified herbicide-tolerant sugar beet and 'volunteer' potatoes reduces populations of potato cyst nematodes and the number and size daughter tubers*. *Ann-Appl-Biol*. Warwick: Association of Applied Biologists.. v. 136 (3) p. 179-187.
- FOLMAR, L.C., SANDER, H.O., and JULIN, A.M. (1979). *Toxicity of the herbicide Glyphosate and several of its formulations on fish and aquatic invertebrates*. *Arch. Environ. Contam. Toxicol.* 8, 269-278.
- GRUPO INTERDISCIPLINARIO POLÍTICA Y AMBIENTE (2003). "Fumigación en Colombia: los éxitos del desacierto", en *Documentos de Reflexión y Propuestas*, Año. 1, No.1, Acción Andina Colombia, septiembre de 2003.
- HANEY, R.L., SENSEMAN, S.A., HONS, F.M., ZUBERER, D.A. (1999). *Effect of glyphosate on soil microbial activity*. *Proc-S-Weed-Sci-Soc*. Raleigh, N.C., etc. Southern Weed Science Society. v. 52 p. 215.
- HARTMAN, W.A. y MARTIN, D.B. (1984). *Effect of suspended bentonite clay on the acute toxicity of glyphosate to Daphnia*

- pulex* and *Lemna minor*. Bull. Environ. Contam. Toxicol. 33 pp. 355-361.
- IDEAM (1999). *Elementos para el ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá.
- IGAC (1998). *Diccionario Geográfico de Colombia*. Bogotá
- JOHAL, G.S., RAHE, J.E. *Effect of soilborne plant-pathogenic fungi on the herbicidal action of glyphosate on bean seedlings*. *Phytopathology*. St. Paul, Minn.: American Phytopathological Society. v. 74 (8) p. 950-955. ill.
- LEVESQUE, C.A., RAHE, J.E., EAVES, D.M. (1992). *The effect of soil heat treatment and microflora on the efficacy of glyphosate in seedlings*. *Weed-Res.* Oxford: Blackwell Scientific Publications. v. 32 (5) p. 363-373.
- SANDERSON, J.B., MACLEOD, J.A., KIMPINSKI, J. (1999). *Glyphosate application and timing of tillage of red clover affects potato response to N, soil N profile, and root and soil nematodes*. *Can-j-soil-sci*. Ottawa : Agricultural Institute of Canada,. v. 79 (1) p. 65-72.
- SPRINGETT, J.A. y GRAY, R.A.J. (1992). *Effect of repeated low doses of biocides on the earthworm *Aporrectodea caliginosa* in laboratory culture*. *Soil. Biol. Biochem*, 24 (12) pp. 1739-1744.
- THE NEW YORK TIMES US - Feb 28, 2003. "White House Reports A Decline In Colombia's Coca". Author: Christopher Marquis.
- United Nations Office Drugs and Crime UNODC: Colombia, coca survey for 2002, March 2003.
- VARGAS M., Ricardo (1999). *Drogas, Máscaras y Juegos*. TM-TNI-Acción Andina, Bogotá.

—— (2003). *Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo: una perspectiva desde el sur de Colombia*. Acción Andina Colombia, junio. Bogotá.

WAN, M.T. (1989). "Effects of different dilution water types on the acute toxicity to juvenile Pacific salmonids and rainbow trout of glyphosate and its formulated products", en *Bulletin of Environmental Contamination and Toxicology*. Sept. v. 43 (3) p. 378-385.

WONG, P.K. (2000). *Effects of 2,4-D, glyphosate and paraquat on growth, photosynthesis and chlorophyll-a synthesis of Scenedesmus quadricauda Berb 614*. Chemosphere July 2000. v. 41 (1/2) p. 177-182.

<http://www.cdms.net/ldat/mp178020.pdf>

INFORMES Y PRONUNCIAMIENTOS DE AUTORIDADES LOCALES
DEL PUTUMAYO Y DE LA REGIÓN ADYACENTE

ALCALDÍA DE PUERTO ASÍS (s.f.). *Plan de Contingencia para la Prevención y Atención Integral del Desplazamiento Forzoso en el Municipio de Puerto Asís*. Puerto Asís.

—— (2002). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Puerto Asís.

CONCEJO MUNICIPAL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL, CSM-013, "Carta a Gonzalo de Francisco", 12 de enero de 2001, San Miguel, Putumayo.

Pacto Social de Desarrollo Alternativo y Erradicación Voluntaria con las comunidades Kofan, Awa, Embera, Paez, Quechua y Pastos, que forman parte del Plan de Vida del Pueblo Kofán y Cabildos indígenas del Valle del Guamuez, San Miguel, Departamento del Putumayo, 12 de enero de 2001.

ALIANZA DE ONGS PARA LA REGIÓN DE LOS ANDES DEL NORTE DEL ECUADOR TERRITORIAL SURANDINA, UAESPNN COLOMBIA (2002). "Memorias del Taller Binacional Ecuador – Colombia sobre el Manejo Integral de Áreas Naturales Transfronterizas en los Andes", julio 12 y 13 de 2002. Ecuador.

DISPOSICIONES, INFORMES Y PRONUNCIAMIENTOS
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

REPÚBLICA DE COLOMBIA - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2001). *Plan Colombia Primer Informe de Evaluación*. Bogotá.

——— (2001). *Plan Colombia Segundo Informe de Evaluación*. Bogotá.

——— (2002). *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo*. Julio de 2002. Bogotá.

——— (2002). *Plan Colombia Tercer Informe de Evaluación*. Agosto, Bogotá.

INFORMES DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES Y DE LA
POLICÍA ANTINARCÓTICOS

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – DNE (2002). *La lucha de Colombia contra las Drogas Ilícitas. Acciones y Resultados 2001*. Marzo, Bogotá.

POLICÍA NACIONAL DIRECCIÓN ANTINARCÓTICOS (2000). *Situación del Narcotráfico en Colombia* (mimeo). Marzo, Bogotá.

DOCUMENTOS DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

REPÚBLICA DE COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, RED DE SOLIDARIDAD (2003). *Sistema Único de Registro – SUR*. 04 de marzo, Bogotá.

NORMAS

REPÚBLICA DE COLOMBIA, CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES.
Resolución 00017 de octubre 4 de 2001.

DISPOSICIONES, INFORMES Y PRONUNCIAMIENTOS
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2001). Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, *Informe Defensorial No.1 Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo*. Febrero 9, Bogotá.

—— (2001a). *Resolución Defensorial No. 4 del 12 de febrero de 2001*. Bogotá.

—— (2001b). *Informe Defensorial No. 2: Seguimiento a la Resolución Defensorial No. 4 del 12 de febrero de 2001*. Abril 16, Bogotá.

—— (2001c). *Respuesta al cuestionario Foro Parlamentario sobre el Plan Colombia - Senado de la República - Presidencia*. Julio 18, Bogotá.

—— (2001d). *Noveno Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, enero - diciembre de 2001*. Bogotá.

—— (2002). *Las fumigaciones y los derechos humanos*. Abril, Bogotá.

—— (2002a). *Informe sobre desplazamiento y conflicto armado*. Agosto, Bogotá.

—— (2002b). *Resolución Defensorial Nacional 026, Derechos Humanos y DIH en el marco del conflicto armado y de las fumigaciones de los cultivos de coca en el Departamento del Putumayo*. Octubre 9, Bogotá.

——— (2002c). *Informe Defensorial Putumayo*. Octubre, Bogotá.

——— (2002d). *Informe Defensorial sobre Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia*. Bogotá.

DOCUMENTOS DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO (2003). *Drug Control: Coca Cultivation and Eradication Estimates in Colombia*. (<http://www.gao.gov>). January 8, Washington.

——— (2002). *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Faces Serious Obstacles*. February, Washington.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY (s.f.). *Report 2001*. (<http://www.state.gov/g/in/rls/nrcrp/2001/rpt/8477.htm>). Washington.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2002). “Report to Congress – Colombia: New Authority”, Submitted to the Congress by the Secretary of State, Pursuant to Section 601 (b) of the 2002 Supplemental Appropriations Act P.L. 107 – 206. October 28, Washington.

USAID, Asistencia de los Estados Unidos a Colombia y a la Región Andina (s.f.). *Testimonio de Adolfo Franco, Sub-Administrador para América Latina y el Caribe*. (s.l.).

——— (2002). “Audit of the USAID/Colombia – Financed Coca Alternative Development Program under the Plan Colombia Supplemental Appropriation”, *Audit Report No. 1-514-02-005-P*, January 16, San Salvador, El Salvador.

U.S. International Narcotics Control Strategy report – INCSR

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

El Espectador, La Revista, "Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia", 4 de noviembre de 2001, Bogotá.

Vías, bosques y conflicto social en Colombia

Carlos Castaño Uribe

INTRODUCCIÓN

La red vial terrestre, fluvial y oceánica del país no es muy amplia si se tienen en cuenta los estándares de longitudes por habitante en el contexto mundial y en el de América Latina. De hecho, tanto la modalidad carretera como la férrea y portuaria a nivel terrestre están en los niveles más bajos de la región y su modernidad es aún cuestionable desde muchos puntos de vista. El transporte fluvial dejó su importancia y trascendencia desde la llegada del ferrocarril a finales de 1880; el tren se abrió paso compitiendo seriamente con las recuas de mulas y los arrieros que se abrían camino a través de las "trochas del país" en aquellas regiones (especialmente andinas) que permitían el intercambio activo de mercancías y comercio.

Con la llegada del automóvil y posteriormente el avión, el tren y las embarcaciones fluviales dejaron de ser competitivas, pero aun así, las vías terrestres y sus especificaciones hacen hasta la fecha aún lento y costoso el acercamiento y la eficacia del transporte en su modalidad operativa, respecto a otras naciones.

El contexto de la vías terrestres –motivo especial de análisis en el presente documento– no ha contado hasta el momento con un amplio estudio que permita significar adecuadamente el papel y el protagonismo de esta infraestructura considerada por la legislación como patrimonio nacional y como bien de interés nacional, ni mucho menos analizar su valor real en el contexto del ordenamiento social y territorial del país.

Abordar el tema de vías y bosques es de por sí un tema de extrema dificultad, pero hacerlo además desde la perspectiva del conflicto social, la guerra y la paz, no cabe duda que adquiere una inusitada complejidad.

Una aproximación coherente a este tema debe partir por supuesto de un análisis hasta ahora no hecho para el país, sobre la importancia de las vías (cualquiera que sea su modalidad) y el valor estratégico que ello reviste para la geopolítica, la generación de conflictos y los procesos de transformación del territorio (coberturas vegetales y biodiversidad). Claramente los bosques juegan un papel preponderante, ya bien desde la perspectiva de su destrucción, o desde el punto de vista de su fraccionamiento y atomización, lo cual, como es obvio suponerlo, causa en el largo plazo situaciones de inestabilidad en la estructura ecológica de soporte de la nación y en el desmembramiento paulatino de la sostenibilidad social de las poblaciones humanas.

Las vías –particularmente las terrestres o carreteras– tienen una serie de consecuencias que pueden ser medidas –objetivamente hablando– como positivas y negativas para la sociedad. La diferencia de peso para cada una de estas valoraciones depende de la planificación y la articulación de normas, recursos financieros y el fortalecimiento de los instrumentos de mitigación, no solo de las obras físicas sino también de las comunidades naturales y

antrópicas que reciben el cambio y el efecto a largo plazo de ellas.

El análisis que pretende llevarse a cabo parte de las siguientes premisas que como se verá a lo largo de este documento, resultan ser ampliamente comprobables:

a) Las vías han sido tradicionalmente en nuestro país el eje fundamental del "desarrollo" y también de la transformación del territorio.

b) Tradicionalmente ha sido el factor de inversión estatal que mayor dinamismo ha producido al cambio sobre el uso del suelo.

c) Desde hace muchas décadas, ha sido un factor determinante en la alteración de los bosques naturales del país y en la destrucción de los recursos naturales, particularmente por las dinámicas antrópicas que imprimen al territorio (impactos directos, indirectos y acumulativos).

d) Las vías han sido desde siempre instrumentos de carácter estratégico entre los diferentes actores, y por ende, han sido utilizadas como mecanismos e instrumentos de paz o de guerra.

e) En la actualidad las vías se han convertido en uno de los escenarios más propicios y singulares de la protesta pública social y, por lo tanto, un instrumento clave de la insurgencia, el poder político, y la violencia.

f) Las vías públicas se han convertido en un enclave estratégico de la insurgencia a través del cual expresan su dominio político, difunden su política social y su protesta y, ante todo, establecen su capacidad militar.

g) No menos importante resulta la actual situación a través de la cual la insurgencia ha venido estableciendo sus propios proyectos viales como parte de la consolidación y dominio de territo-

rios y de la avanzada para la movilización por corredores territoriales estratégicos.

MEDIO AMBIENTE, VÍAS Y PAZ

No cabe duda que existen razones de mucho peso para asignar a las vías un papel definitivo en los programas de desarrollo social y económico del país, como también no es menos cierto que un esquema de apoyo en este mismo sentido a las áreas más marginadas de Colombia podría ser un componente definitivo para dignificar y mejorar las condiciones de vida a las poblaciones más alejadas y desarticuladas del proceso de desarrollo de la nación. Sin embargo, la pregunta más adecuada y estratégica es ver cómo esos planes de desarrollo por un lado se articulan en la política ambiental, y por otro con el desarrollo territorial municipal y local, como elemento neurálgico de la paz.

Durante cuatro años, como es bien sabido, el gobierno nacional (1998-2002) definió como uno de los elementos más estratégicos de la política de desarrollo, iniciar un proceso de paz que partía de tres consideraciones fundamentales: La ayuda de la Comunidad internacional para financiar las acciones necesarias; el establecimiento de una negociación del conflicto armado con los principales actores de la insurgencia, y enfocar la mayoría de los programas y las acciones de Estado a apoyar y fortalecer el proceso de paz. Como parte de esta política se diseñó el Plan Colombia a finales de 1998, el cual incorporaba, además del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y capacidad ofensiva, el tema de desarrollo social y, particularmente de la infraestructura vial a las áreas más vulnerables por orden público, utilizándose este componente como uno de los más expeditos del desarrollo.

En tal sentido, el gobierno nacional, dentro del marco del Plan Colombia y a través del Ministerio de Transporte, desarrolló el Programa "Vías para la Paz", buscando mejorar la infraestructura de transporte en zonas con diferentes conflictos sociales. El Programa contempla el mejoramiento y conservación de carreteras, construcción y/o rehabilitación de puentes, construcción y/o rehabilitación de aeropuertos, construcción de muelles fluviales y protección de obras fluviales. Es necesario tener en cuenta que al finalizar el mencionado cuatrienio, muchas de estas obras apenas estaban siendo iniciadas, especialmente por los retrasos que se generaron en la consecución de recursos financieros.

Teniendo en cuenta que los proyectos del programa Vías para la Paz, cumplen una misión esencialmente social, se consideraba pertinente establecer la gestión necesaria con las comunidades involucradas en dichos proyectos, a fin de que sean apropiadamente informadas y consideradas en el desarrollo de los mismos, y de otra parte, establecer de manera efectiva y clara las inversiones de carácter ambiental (Ministerio de Transporte, 2000).

El logro de este objetivo estuvo fundamentado en cuatro componentes: (i) recuperación económica y social; (ii) proceso de negociación del conflicto armado; (iii) estrategia antinarcóticos, y (iv) fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Estos cuatro componentes, aunque tenían objetivos específicos diferentes, apuntan al mismo objetivo final de prevenir las principales causas de la violencia y generar condiciones para consolidar la paz.

En tal sentido, el gobierno Pastrana interpretó que las enormes utilidades del narcotráfico y su gran poder destabilizador han convertido en un factor central en la generación de violencia

en todo el país. El componente militar del Plan, según el Gobierno Nacional, corresponde a un 18% aproximadamente del total de las inversiones previstas, lo que significó que se complementara el resto del programa con acciones sociales de efecto económico regional.

El mejoramiento de la infraestructura física, como carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, e infraestructura adicional, son, en teoría, el principal apoyo a cualquier tipo de iniciativas productivas, dentro del concepto de desarrollo alternativo.

Adicionalmente el Gobierno buscó con este proceso generar empleo, facilitando el acceso a los mercados y centros de consumo donde los productos sean más competitivos. Bajo esta premisa de desarrollo se apoyó aparentemente la lucha contra el narcotráfico, ya que prometía alternativas de empleo lícito para las personas que de otra manera recurrirían al crimen organizado o a los grupos insurgentes que se alimentan del narcotráfico (Ministerio de transporte, 2000; Solicitud Crédito Corporación Andina de Fomento, CAF, abril de 2001).

El Programa Vías para la Paz, incluido como una de las Herramientas para la Paz, viene siendo ejecutado por el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), a través del Instituto Nacional de Vías, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la Dirección General de Transporte Fluvial, bajo la coordinación del Ministerio de Transporte, desde octubre de 2000, con recursos del contrato de préstamo suscrito entre la República de Colombia y la Corporación Andina de Fomento, por valor de US \$162 millones.

A fin de complementar estos recursos, el gobierno estableció un crédito adicional (segunda etapa del Programa Vías para la

Paz) por US \$200 millones, a ser desembolsado en dos años, a partir de 2002.

De los recursos destinados inicialmente para los proyectos de carreteras que serán pavimentadas, se destaca la disponibilidad del 100% de lo requerido para culminar la pavimentación de la vía Mocoa-Pitalito, y la totalidad de los recursos para el mejoramiento de la vía Granada-San José del Guaviare. Igualmente en la vía Mocoa - Puente Internacional San Miguel, se logrará con los recursos de este Programa, mejorar la vía hasta el municipio de Santa Ana.

En el Macizo Colombiano se ejecutan recursos para el mejoramiento de varias vías en el denominado Anillo vial del Macizo, que le dará a esta región la vía de salida hacia la Panamericana, que en opinión del gobierno nacional contribuirá a los procesos productivos que se adelantan en este sector del Cauca, donde existe una alta concentración de cultivos ilícitos, y los más serios problemas de orden público.

En el suroccidente del país, en el Departamento de Nariño existe una zona con alta presencia de cultivos de coca, y con un buen potencial para el cultivo de palma africana, como son los municipios de Barbacoas y Tumaco, por lo cual se han considerado prioritarias las vías Barbacoas - Junín y Espriella - Río Mataje, esta última además como parte de un compromiso binacional con el Ecuador.

En la zona del Magdalena Medio se identificaron una serie de proyectos de mejoramiento especialmente de la red de vías terciarias del Sur de Bolívar, que son complemento a los proyectos productivos que se han venido formulando por parte de las comunidades y con el apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - PDPMM y Asocipaz. Así mismo se consideró por parte del gobierno la importancia de la Transversal del Carare

(Vélez – Landázuri – Cimitarra – Troncal del Magdalena Medio), por lo cual a través de Invías se le asignaron \$15.000 millones adicionales.

Finalmente, por el Nororiente Antioqueño desde el Magdalena Medio, se incluyó la carretera Puerto Berrío – Caucasia, para la cual se destinaron recursos que permitirán, en una primera etapa, el mejoramiento de la vía Zaragoza – Caucasia.

De otra parte, se ejecutan proyectos fluviales que contribuyen al transporte por este tipo de vías, en zonas donde la comunicación por vía terrestre no es posible. Esto permitirá, a juicio del gobierno nacional, articular y viabilizar las actividades productivas de las regiones, especialmente del suroriente, además de mejorar la calidad de vida de la población (Ministerio de Transporte, 2000).

Un análisis muy somero del trabajo efectuado por el gobierno en este sentido, nos demuestra que todas las vías previstas al inicio del proyecto se han venido ejecutando. El Ministerio del Medio Ambiente ha estado licenciando la mayoría de los proyectos que por ser ejecutados por instituciones nacionales deben tramitarse ante esta autoridad ambiental nacional. Unos cuantos se han atendido por autoridades regionales (para las vías secundarias y terciarias de los niveles departamentales y municipales) y en ambos casos se ha privilegiado el desarrollo de la infraestructura de readecuación y mantenimiento sobre vías ya existentes, a fin de reducir al máximo costos económicos y costos ambientales. Sin embargo, la mayoría de estas obras se realiza sobre regiones muy vulnerables ambientalmente.

Es probable que el Ministerio del Medio Ambiente tenga que realizar después de la conclusión de las obras de ingeniería, la evaluación de cómo funcionaron los planes de manejo y mitiga-

ción ambiental, y adicionalmente, cuál fue el impacto generado respecto a su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores, la articulación real con los procesos de desarrollo local y los beneficios en relación con el afianzamiento de los procesos de pacificación, tal como lo preveían el programa y el plan de desarrollo.

LAS VÍAS Y LA PÉRDIDA DE COBERTURAS VEGETALES Y BIODIVERSIDAD

Los ecosistemas con mayor intervención del país se encuentran directamente relacionados, como es lógico suponerlo con aquellos que presentan mayor densidad de población y de infraestructura vial. En este caso, la región Andina y Caribe son las áreas con mayores densidades km/habitante, y con la mayor infraestructura de las redes viales primarias (de la nación), secundarias (del departamento) y terciarias (del municipio). En efecto, es claro que en la medida que los ecosistemas boscosos andinos fueron transformados por la construcción de vías que permitieron la rápida transformación del uso de los suelos y se fortaleció el intercambio y salida de productos básicos, en esa misma proporción los bosques fueron desapareciendo como parte fundamental del proceso de apropiación del territorio.

Un reciente estudio sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente en Colombia, elaborado por el Ideam y el resto de los Institutos vinculados al Ministerio del Medio Ambiente (Castaño Uribe, C. y Carrillo, R., 2002 Tomos II y III) permiten inferir el estado de conservación de la biodiversidad, la pérdida de esta misma y de las coberturas vegetales (utilizando índices de tasas de cambio de los ecosistemas, los valores multitemporales y actuales de los ecosistemas; el cambio multitemporal de las áreas

de páramos, bosques, agroecosistemas y humedales; la fragmentación de los ecosistemas; la densidad poblacional de las áreas asociadas a los ecosistemas y el porcentaje de áreas de cobertura vegetal afectadas por el establecimiento de cultivos ilícitos); indicadores relacionados con la sostenibilidad de los procesos antrópicos y la demanda de recursos (demanda anual de maderas por sector manufacturero; demanda interna per cápita de energía renovable y consumo final de energía por sectores) e índices relacionados con la dinámica poblacional (tamaño de población; densidad y tasa de crecimiento; proporción de la población desplazada; población en áreas urbanizadas y tasas de urbanización). Toda esta información permite comprobar en los análisis multi-temporales para los últimos 30 años cómo se ha venido produciendo una serie de modificaciones muy fuertes de los ecosistemas naturales y hasta qué punto se han venido incrementando las demandas energéticas y de recursos naturales de los asentamientos urbanos y de la población en general sobre la estructura ecológica de soporte de la nación.

Una aproximación somera a la información contenida en estos indicadores permite por ejemplo observar los cambios en las coberturas vegetales y los grados de afectación que se han venido produciendo en las últimas décadas, donde la peor parte ha estado relacionada con la región andina y la región caribeña. De hecho el desarrollo socio-económico del país se ha hecho a costa de una profunda transformación de la base natural tal como lo demuestran las evaluaciones hechas a partir de sensores remotos y la interpretación de imágenes satelitales. En tal sentido, en la última década se han transformado unas 600.000 has. de bosques y más de 100.000 has. del bioma paramuno, encontrándose que los departamentos con mayores transformaciones para esta última dé-

cada son Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander, Antioquia, Nariño y Valle, aunque existen informaciones de otras áreas territoriales del país ubicadas especialmente en Chocó, Putumayo y Guaviare, donde los índices de fragmentación empiezan a ser ya sumamente altos, mientras que los ubicados en los andes muestran tendencia a disminuir particularmente frente a la pérdida ya concreta y real de casi la totalidad de los ecosistemas boscosos.

Las indicaciones anteriores, de otra parte, parecerían tener una intrincada relación con las posibilidades no sólo de extracción real de recursos forestales o naturales, sino en particular con el grado de accesibilidad que tienen las poblaciones a través de las vías de penetración. De hecho, las únicas dinámicas de fragmentación y pérdida de coberturas boscosas o de otras coberturas naturales no boscosas que no están dependiendo directamente de la accesibilidad por vía carretable terrestre, son las que están vinculadas necesariamente con el cultivo de productos ilegales (narcocultivos) tanto de coca y amapola. En tal sentido, los cultivos de amapola se han establecido en mayor medida en áreas de agroecosistemas y en pequeñas extensiones en bosques altoandinos y páramos, y aunque su superficie es extremadamente inferior a las coberturas de las plantaciones de coca establecidas en ecosistemas tropicales cálidos, producen serios efectos no sólo a la biodiversidad sino también a los recursos hídricos del país.

La demanda de productos maderables del país ha estado marcada principalmente por aprovechamientos de tipo extractivo, ajenos a una ordenación forestal y a la ausencia casi generalizada de un control efectivo. Los volúmenes y las formas de aprovechamiento tienen múltiples modalidades y causas para su extracción, en donde uno de los factores predominantes tiene que ver con los altos índices de necesidades básicas insatisfechas de la población,

lo cual ha ido determinando y conduciendo a un empobrecimiento paulatino de los bosques naturales y al agotamiento local de algunas especies. La mayoría de los aprovechamientos autorizados por la Corporaciones Autónomas Regionales se están dando bajo la modalidad de aprovechamientos persistentes de pequeña escala, lo cual disfraza necesariamente las obligaciones de los peticionarios para cumplir con la normativa y especialmente con los controles de la autoridad.

En la actualidad son cada vez más escasos los permisos vía concesión forestal que permitía exigir a los peticionarios, generalmente industriales, planes de manejo y ordenación, lo cual trae como consecuencia una imposibilidad real y formal de seguimiento y evaluación ambiental que permita manejar adecuadamente la extracción del recurso forestal natural o plantado e incluso de su movilización en el país.

Los aprovechamientos forestales reportados a la autoridad regional (CARS) representan cerca del 58% (7'790.000 m³) del monto total del volumen demandado en el año 1999, el cual se estimó en 13'500.000 m³. En tal sentido se estima que entre el 2.6 y el 5% de los aprovechamientos de madera de 1999, se encontraban registrados formalmente en el sistema estadístico forestal y por ende es bastante obvio que la forma como se está haciendo actualmente el control y el proceso de autorización desdibuja totalmente las verdaderas cifras de explotación boscosa (*Op. cit.*). Los principales centros de acopio de madera del país con volumen mayores a 5.000 m³, son Bogotá con el 11.5%, seguido de San Juan de Acosta en el Atlántico con 4.8% y Yumbo en el Valle del Cauca con el mismo porcentaje.

En términos generales puede clasificarse la industria forestal en dos tipos bien diferenciados de procesos: en primer lugar aquella

industria que utiliza directamente la madera en rollo (trozas) y, en segundo lugar, la industria que elabora productos finales a partir de la madera. La demanda de madera a través de las cadenas productivas para uso industrial se deriva de la demanda final de la misma por una serie de productos como lo son los materiales para construcción, muebles y papel-cartón. En todo ello resulta obvio el papel protagónico de las vías tanto para la accesibilidad al aprovechamiento como para la movilización para la transformación y su consumo.

Lo que resulta bastante obvio, como se ha podido observar en los últimos 50 años, es que las vías son el principal detonante para la explotación y aprovechamiento de recursos naturales, así como para el crecimiento de la población que lentamente, utilizando las vías de penetración, inicia los procesos de cambio y transformación del uso del suelo, modificando los patrones de uso de la tierra e incluso los patrones de asentamiento del país.

La información disponible actualmente para los Andes, nos permite entender por qué siendo ésta una de las regiones con mayor diversidad a nivel mundial está considerada igualmente una zona "Hot Spot". Es decir que el norte de los Andes no sólo presenta la particularidad de ser una de las áreas a nivel mundial con mayor diversidad por unidad de superficie y el área con mayor número de endemismos por kilómetro cuadrado, sino una de las áreas con mayor deterioro ambiental resultante de las presiones antrópicas producidas por los asentamientos humanos.

Desde antes de la conquista, por ejemplo, el altiplano Cundiboyacense ya mostraba uno de los índices de mayor presión demográfica (tal como lo demuestran los estudios recientemente llevados a cabo por la investigadora Ana María Boada, Comunicación Personal 2002) donde se puede observar que a pe-

sar de la eficiencia de los sistemas productivos y del rendimiento adaptativo de un sistema basado en manejo integral agropiscícola, el impacto ya resultante y la transformación sobre los ecosistemas era ya evidente. Esta densidad demográfica no solo siguió en aumento con la Conquista, la Colonia y la República hasta nuestros días, sino que fue aumentando consecuentemente la presión sobre todos los recursos naturales y la estructura ecológica de soporte regional, de tal suerte que esta porción del país se considera una de las más densamente pobladas y una de las áreas donde con mayor impacto se ha producido la transformación de los ecosistemas naturales. De hecho, sólo en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, encontramos que queda menos de un 3% de coberturas con ecosistemas boscosos naturales en estado prístino (*Op. cit.*), así como también vale la pena resaltar la afectación que existe sobre los ecosistemas de alta montaña, particularmente en el bioma de páramo y bosques altoandinos, cuya afectación se ve favorecida aún más por los problemas del cambio climático global (*Global Climatic Tensor*) descrita ampliamente por el Ideam en un compendio reciente sobre ecosistemas altoandinos (Castaño-Uribe, 2002).

Otra de las superficies seriamente afectadas del país, tiene que ver con el bosque seco tropical, actualmente en estado crítico y remanente, debido a la presión antrópica a la que ha sido sometido desde la Colonia. Según el modelo de Etter, el área original del llamado bosque seco tropical era de aproximadamente 80.000 km² de los cuales a principios de la década de 1990 quedaban 1.200 km² que representa menos del 1.5% de la superficie original (Castaño-Uribe, Carrillo-Salazar, 2002: 294).

Es claro por todo lo anterior que la vinculación entre la degradación de muchos de estos ecosistemas y la transformación de

que han sido objeto por parte del hombre en los últimos tiempos, ha estado explícitamente relacionada con las vías de penetración. La deforestación en muchos cerros y planicies, con un gran impacto negativo sobre la biodiversidad, los suelos y el agua, ha dependido en Colombia en buena medida de las facilidades para la penetración y la extracción de recursos, y se han podido estudiar casos en los cuales aun a pesar de ser áreas prístinas y con altísimos índices de biodiversidad, su transformación y su pérdida ha sido casi un sello recurrente cuando aparece una vía de penetración así sea con propósitos diferentes a los de interconexión con los centros urbanos. Tal parece ser la suerte, por ejemplo, de las trochas abiertas con fines y propósitos de estudio y valoración de las cuencas sedimentarias, en donde las empresas petroleras desde la segunda década del siglo pasado, empezaron a abrir trochas para la elaboración de la sísmica y la realización de otros estudios con técnicas sofisticadas de resonancia, en cuyo caso los resultados han sido siempre los mismos: una vez concluidos los estudios en medio de las selvas y coberturas boscosas, estas trochas han servido para facilitar la colonización y la extracción de los recursos de sitios tan importantes como la cuenca del Catatumbo, la Serranía del Perijá, La Sierra de la Macarena, entre otros.

Las presiones y efectos sobre los recursos naturales y la capacidad de soporte y acogida de los ecosistemas a las presiones antrópicas, han sido estudiadas ampliamente con sus correspondientes efectos y consecuencias sobre la fauna, la vegetación y los recursos hídricos, demostrando como lo hicimos anteriormente, una relación muy estrecha entre los niveles de transformación y el crecimiento de los asentamientos humanos. Sin embargo, uno de los elementos que más claramente nos demuestra los conflictos del uso de la tierra en el país, es el que tiene que ver con los

efectos de estas transformaciones sobre los suelos, ya que poseemos una información muy amplia sobre este particular a lo largo de las últimas décadas. Con base en la información sobre la vocación de uso de la tierra y el uso actual, IGAC-ICA (2002) han podido evaluar la información sobre la magnitud de tales conflictos, identificándolos con las categorías sobre utilización, subutilización y uso adecuado de la tierra. En el mismo estudio se señala que la sobre-utilización de las tierras se presenta en el 32.7% del país, localizados especialmente en la Región Andina (61%), Amazonia (12%) y Caribe (10%), mientras que el 29.7% del país se encuentra subutilizado principalmente en las regiones Andinas (27%), Caribe (24%) y Orinoquía (22%). El resto del país (37.7%) se encuentra sin conflicto de uso o en uso adecuado, el cual claramente está relacionado con la falta de vías de penetración e interconexión terrestre (*Op. cit.*, 302).

Finalmente, un análisis que vale la pena realizar es el que se desprende de la dinámica poblacional colombiana y los procesos de transformación del suelo a partir del tamaño de la población. Colombia para el período de registro 1905-2005, ha multiplicado once veces su población: a comienzos del siglo pasado contaba con una población de 4'143.000 hab., mientras que para 1993, fecha en la que se realizó el último censo oficial, su población era de 37'664.000 hab., estimándose que para 2005 será del orden de 46'000.000 aprox. De este número proyectado y en particular de los estimativos hechos para el momento actual, sabemos que el 79,2% de los habitantes del país se encuentran hoy día establecidos en cabeceras municipales mientras que el resto de la población se ubica en las zonas rurales.

La densidad de la población del país está particularmente asentada y establecida sobre todo el corredor andino-caribe, mostrán-

dose las mayores densidades en habitantes/km² en los Andes Centrales y en los Andes Sur Occidentales, así como en algunos departamentos de la Costa Atlántica, como Bolívar, Magdalena y Atlántico (*Op. cit.*, 624 y 625), que es donde se concentran mayoritariamente las redes viales terrestres. Tal como lo establecen los estudios del Ideam, el número de personas que viven en áreas urbanizadas en procesos de urbanización, conurbanización, metropolización y densificación de cambios de actividades conglomeradas, va en aumento en el país. En tal sentido, buena parte de la población colombiana está localizada en 26 áreas urbanizadas, especialmente ubicadas en este eje ya indicado sobre los Andes y la Costa Caribe, los cuales involucran 101 municipios con una utilización de menos del 3% de la superficie total del país.

BOSQUES, SOCIEDAD Y VÍAS

Durante los últimos años el país ha estado inmerso, como el resto de los países del mundo, en un proceso de globalización de la economía y, por ende, en una transformación sin precedentes de su estructura social, política y cultural. Lo anterior ha determinado cambios profundos en el sistema histórico-social vigente, más allá del espacio económico y financiero.

La globalización ha acelerado los procesos tecnológicos (comunicaciones, microelectrónica, genética, biotecnológica y utilización de nuevos materiales) con fuertes desmembramientos en la industria de origen nacional. Hoy día, América Latina sigue una tendencia de creciente integración (cuasi compulsivo) de las economías nacionales que están empezando a depender cada vez más y más del crecimiento y estabilidad del mercado global, con serias repercusiones y transformaciones severas en la organización del trabajo.

Es claro que las vías tienen una serie de dimensiones y variables que las hacen especialmente visibles en el contexto general del desarrollo y una oportunidad para el desarrollo sostenible de la nación y del territorio, en términos del desarrollo rural y urbano de las poblaciones locales, regionales y nacionales. Es frecuente considerar, además, que los objetivos de desarrollo vial y la estabilidad del entorno natural son incompatibles, pero más preocupante que esto resulta la apreciación —que ha venido ganando terreno últimamente— sobre la existencia, además, de serias contradicciones entre la forma como Colombia ha empezado a financiar sus proyectos viales (por el sistema de concesión) y los intereses de las comunidades locales y usuarios que se han visto afectados por el pago de peajes y/o valorización, recursos con los que se están financiando los proyectos en una gran mayoría de los casos.

Sin embargo, y a pesar que en la práctica siga viéndose por parte del público y la sociedad civil esta dicotomía, existen razones de peso para pensar lo contrario y para demostrar que este planteamiento no es necesariamente cierto, en razón a que existen elementos de peso que nos demuestran los beneficios que pueden recibir los usuarios de las vías y, en particular, las comunidades locales (beneficios directos e indirectos) si los proyectos son ampliamente planificados con dimensión social y ambiental, pero, ante todo, si se utilizan los proyectos para generar el capital social, como sería deseable que ocurriera.

No debemos olvidar que un acercamiento al entendimiento sobre la significancia productiva de las vías en Colombia no sólo puede tener en cuenta, como ya lo observamos en los capítulos anteriores, las condiciones de acceso y la salida de los productos a los mercados internacionales. Una evaluación somera realizada recientemente por la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión

Social del Instituto Nacional de Vías (Castaño-Uribe, 1999 y 2000), demuestra la gran cantidad de actividades y empleos que generan las vías en el territorio nacional que no siempre se observan desde la perspectiva de interrelacionar estas actividades productivas directamente con los corredores viales. De hecho, los censos preliminares realizados para algunas de las concesiones viales más importantes del país, nos permiten observar no menos de unos dos millones de personas viviendo directamente sobre los corredores y dependiendo en buena medida de los negocios comerciales (restaurantes, locales de alimentación y servicios, estaciones de servicio y talleres para la reparación de autos, montallantas, etc.), lo cual significa necesariamente entender las vías no solo desde una perspectiva institucional y formal, sino especialmente desde una dimensión social cuyos alcances tienen necesariamente elementos de carácter cultural y económico, lo cual genera necesariamente todo un estatus particular que podría explicar las dimensiones formales e informales de las vías y el entendimiento real de los conflictos que se generan no sólo por la construcción o no construcción de las mismas, sino también y en particular por las dimensiones que adquieren para el ordenamiento territorial del país.

En Colombia se indica, por ejemplo, que una de las situaciones que determinan los conflictos entre las poblaciones locales y los proyectos viales tiene que ver con el cambio que se establece en el uso del suelo y, en algunos casos, el daño de la propiedad, amen de los efectos que ocasionan los proyectos en términos de carga económica para las personas allí asentadas. En este último caso, las comunidades suelen presentarse más como "damnificados" que beneficiarios del proyecto vial, pero esta dimensión del problema apenas es una de las tantas facetas que tiene el trabajo socio-ambiental en los proyectos viales. Si bien es cierto que Co-

lombia es un país rico en diversidad natural y cultural y ha basado en buena medida su desarrollo económico en la explotación inadecuada de sus recursos —suponiendo una existencia ilimitada y un libre acceso a los mismos, sin contar con mecanismos que cobren por el deterioro ambiental, dentro de las principales causas identificadas de este deterioro tenemos: el número elevado de familias que viven en condiciones de extrema pobreza; los patrones insostenibles de consumo; la alta demanda de los países desarrollados por la fauna y flora colombiana y por drogas ilícitas; la carencia de bases científicas contables para la toma de decisiones ambientales, y, por último, la ineficiencia de la administración pública para definir y poner en marcha políticas de manejo integral de los recursos del país.

Las causas anteriormente mencionadas, han conducido a un creciente deterioro expresado en la reducción de la biodiversidad especialmente disminuida por la deforestación (a una tasa de 150.000 a 100.000 hectáreas / año, por lo cual, más del 30% de la cobertura forestal silvestre ha sido destruida); la degradación del suelo (aproximadamente el 45% de los suelos del territorio nacional se usan para fines diferentes a los de su vocación y el 8,5 % presentan erosión muy severa), el desecamiento de las fuentes de agua (a pesar de ser un país rico en agua, en el 14% del territorio nacional hay déficit y las proyecciones muestran para los próximos años problemas de abastecimiento en más del 50% de los municipios de la zona andina del país), amén de los problemas de contaminación hídrica que nos disminuye aún más la oferta de esos casi 2.000 km³ disponibles y la pérdida de la calidad del aire (Ideam, 2002).

Los países ubicados en la zona intertropical como Colombia tienen en común, además de su ubicación y de los procesos de

desarrollo, una economía de subsistencia donde la mayoría son proveedores de materias primas (madera, algodón, caucho, café, azúcar, comida de mar, etc.) de los países industrializados, con un alto índice de crecimiento rápido de población que se concentra en centros urbanos preferiblemente, dada la falta de condiciones y programas sociales y económicos para el desarrollo del campo. El desempleo, la falta de educación, la desnutrición y, por ende, la salud son problemas que a diario afectan a la mayoría de la población. En general, estos países poseían extensas zonas cubiertas de vegetación (selva tropical) que en este momento ya han sido objeto de colonización impulsada por razones sociales, políticas y económicas, sin ningún programa estatal organizado que proteja al colono o a las comunidades indígenas o campesinas, mucho menos a los recursos naturales existentes en la zona.

Colombia está subdividida en regiones con desigual desarrollo económico, pues mientras unas zonas son relativamente industrializadas y pobladas con un aparente mejor nivel de vida, existen otras con bajos niveles de población y técnicas agrícolas que las mantienen en un estado de permanente "estancamiento" pero con formas más propias de interacción con el medio.

Por lo tanto, las vías pueden convertirse en una estrategia fundamental e imprescindible de desarrollo, e incluso en una herramienta para la protección y conservación de la diversidad biológica y cultural del país, siempre y cuando las actividades allí desarrolladas, tanto de conservación como de producción, obedezcan a patrones de zonificación y ordenamiento del suelo, y el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales se adelante con criterios de sostenibilidad; pero ante todo si logran entender los requerimientos de adaptación humana, hasta ahora logrados según las diferentes regiones.

La red vial colombiana la constituyen 112.704 km. de los cuales están a cargo de la Nación (Ministerio de Transporte e Invías) 16.300 km. (entre ellos aproximadamente 12.400 están pavimentados). La red óptima que requiere el país para su desarrollo, utilizando los estándares en América Latina, implica la construcción de unos 5.000 km. de vías de altas especificaciones, la pavimentación de unos 15.000 km. y la construcción de unos 25.000 km. de caminos, entre otros. En este sentido, Colombia padece serios atrasos en materia de infraestructura vial, pues durante los últimos 15 años la cantidad de kilómetros de vías pavimentadas por millón de habitantes se ha movido en un rango de 310 a 330, que es menos de la mitad del patrón internacional de 683 km. para países de ingreso medio bajo (como lo es Colombia según la clasificación del Banco Mundial). Basta sólo con considerar que nuestro vecino, Venezuela, cuenta con aproximadamente 1.500 km. de vías pavimentadas por cada millón de habitantes (cinco veces más que Colombia).

Pero si la situación es preocupante en relación con la cantidad, no lo es menos en lo que se refiere a la calidad. El país sólo posee 130 km. de vías de cuatro o más carriles –mal llamadas autopistas–, mientras que Venezuela tiene más de 1.000. Además, las condiciones para la circulación no han sido las mejores. Una gran proporción de la red nacional pavimentada presentaba en 1994 un estado regular o malo y la situación era aún más dramática en la red sin pavimento (Sánchez, Fernando, 2000). El panorama que se presenta es especialmente dramático si se tiene en cuenta que “a pesar de disponer de una muy mala infraestructura vial, Colombia se caracteriza por un uso intensivo y creciente del transporte por carretera, como consecuencia de la topografía y el progresivo deterioro del sistema férreo. El transporte aporta en pro-

medio un 7% del PIB. Y la movilización terrestre de pasajeros y carga representa el 79% del valor agregado del transporte.

En Colombia, durante los últimos 10 años, la construcción, el mantenimiento y en algunos casos la operación ha sido factible, en buena proporción, al sistema de concesiones. Las vías de la red secundaria y terciaria han estado financiadas con los proyectos de inversión territorial y con los fondos de regalías.

Las vías de la red nacional iniciaron su manejo a inicios de los noventa con la conocida modalidad de Concesiones de "Primera Generación" (trece proyectos) donde el énfasis estuvo en labores de rehabilitación y ampliación de calzadas. A través de este proceso, se logró la construcción de 135,5 km., la rehabilitación de 1.008,9 km. y el mantenimiento de 1.332,3 km. durante el periodo 1994-1998 con una inversión total de \$952.257 millones (del momento).

Estos proyectos contaban con garantías ofrecidas por la nación tanto de ingreso mínimo como de sobrecostos de construcción, debido a que en el momento en que salieron las licitaciones no se tenía la totalidad de los estudios de ingeniería, ni de demanda que permitieran que el inversionista asumiera los riesgos. Adicionalmente, estas garantías no contaban con un mecanismo que asegurara su liquidez, lo que ocasionó demoras en los desembolsos y por ende el aumento de los intereses que la nación debía atender. La estructura contractual de los proyectos de Primera Generación no contempló algunos aspectos que eventualmente se presentaron, tales como sobrecostos en compra de predios, conflictos con las comunidades y problemas para realizar cobro de valorización (Conpes 3045/99), además de ciertos problemas ambientales que en muchos casos siguen sin resolver.

La Segunda Generación de Concesiones se inició en 1995, siguiendo los lineamientos del Conpes 2775 de 1995, buscando solucionar los problemas identificados durante el proceso de concesiones de primera generación. En primera instancia, se le dio mayor importancia al tema de la transferencia de riesgos al sector privado para lo cual se buscó realización de estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Igualmente, se contrataron bancas de inversión para que estructuraran los proyectos de una forma financieramente viable para los inversionistas privados y se le dio gran relevancia a la elaboración de contratos que contuvieran todos los aspectos críticos reconocidos en la Primera Generación. En los proyectos de la segunda generación se le dio un gran énfasis a la promoción de los proyectos, factor que resulta indispensable para obtener los beneficios que otorga la competencia (maximización de la eficiencia y reducción de los costos para el Estado y los usuarios). Además, y como aspecto novedoso, se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión. Con este mecanismo, la concesión revierte a la nación en el momento que se obtenga el "ingreso esperado", solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria.

Aun cuando los proyectos de segunda generación han presentado mejoras sustanciales en cuanto a conceptos de asignación de riesgos y conceptualización legal y financiera, existen todavía algunos aspectos que son susceptibles de ser mejorados. Los proyectos de concesión de primera y segunda generación, partieron de unos diseños de ingeniería basados en un horizonte de planeación de alrededor de 20 años, con lo que el alcance de las obras se definió de acuerdo con el tráfico esperado a final de ese período. Por otro lado, estos proyectos, que fueron concebidos

bajo criterios de ingeniería y financieros, realizan toda la inversión requerida para el período de concesión durante los primeros tres años, lo cual genera presiones fiscales y obliga a altos niveles de endeudamiento, con el consiguiente impacto en las tarifas. Por esto se hace necesario enmarcar el desarrollo de nuevos proyectos dentro del entorno económico actual, optimizando las obras de acuerdo con las condiciones de tráfico reales y realizando las inversiones en los lugares y en los tiempos que los niveles de tráfico requieran (Castaño Uribe, *et al.*, 2000).

En los proyectos de la Tercera Generación de Concesiones se busca armonizar las inversiones a ser realizadas con los niveles de servicio esperados y la capacidad de la vía e introducir con mayor contundencia el concepto de operación, así como criterios económicos dentro de la estructuración financiera para garantizar que se cumplan los objetivos del gobierno. Actualmente se han realizado estudios de prefactibilidad ingenieril y financiera para 8 corredores viales, entre los cuales están Bogotá-Buenaventura, Bogotá-Sogamoso y Bogotá-Santa Marta.

Otro de los aspectos a mejorar se refiere a la relación con las comunidades, en especial lo que tiene que ver con la instalación de casetas de peaje, la cual hasta ahora se había realizado teniendo en cuenta solamente aspectos financieros. Se hace por ello necesario incorporar criterios económicos y sociales y analizar las características del tráfico en el momento de definir la ubicación de dichas casetas, así como las tarifas de peaje que se van cobrar.

Con la entrega en concesión de estos ocho proyectos de Tercera Generación, la participación del sector privado en la red troncal nacional alcanzaría 1.165,6 km. de construcción, 3.692,6 km. de rehabilitación y 6.111,9 km. de mantenimiento. Estas cifras darán cobertura a un 33% del total de la red nacional. El tras-

lado de este porcentaje de kilómetros al sector privado, le permitirá a la nación localizar sus recursos en zonas marginales, con bajos niveles de tráfico y deficitarias en infraestructura vial.

Es necesario indicar que muchas de las vías secundarias del orden departamental han empezado a utilizar el sistema concesional como instrumento de construcción, operación y manejo de vías.

LAS VÍAS Y EL CONFLICTO SOCIAL

Uno de los aspectos más importantes para superar los conflictos sociales en relación con los proyectos viales será lograr todo un replanteamiento del esquema metodológico, no solo en la planificación sino también en la gestión socio ambiental. El Invías desarrolló un procedimiento metodológico desde 1999 que pretendía disminuir fuertemente cada uno de los proyectos, los intereses que representan al igual que las formas de liderazgo presentes en las comunidades.

– Determinar las expectativas de la comunidad frente a los proyectos de desarrollo y cómo afectaría la vía prevista los intereses particulares de las comunidades.

– Elevar la cualificación de la organización de las comunidades para su participación en las diferentes etapas del proyecto, en función del desarrollo sostenible a generar por el mismo.

– Articular los planes de cada uno de los proyectos, los intereses que representan al igual que las formas de liderazgo presentes en las comunidades.

– Determinar las expectativas de la comunidad frente a los proyectos de desarrollo y cómo afectaría la vía prevista los intereses particulares de las comunidades.

– Elevar la cualificación de la organización de las comunidades para su participación en las diferentes etapas del proyecto, en función del desarrollo sostenible a generar por el mismo.

– Articular los planes de desarrollo local con el desarrollo potencial generado por la unidad de conservación y a su vez asesorar a los municipios en la conformación de los planes de uso del suelo, de tal manera que no se generen contradicciones, en lo posible.

– Colaborar con la implementación y complementación, según sea el caso, de los programas de capacitación previstos en los planes de manejo o de aquellas necesidades de capacitación que por alguna circunstancia no aparecen en la gestión social de los proyectos.

– Diseñar instrumentos adecuados para que no solo la participación de los diferentes usuarios de las vías (automovilistas, autoridades y comunidades asentadas en el área de influencia directa), sea eficaz, sino que se integren decididamente a la gestión de los proyectos a través de diferentes programas, cuyo propósito en últimas sea el aseguramiento del Desarrollo Humano Sostenible y la generación de capital social.

El proceso debe incluir un esquema de información, consulta, concertación, autogestión que conlleva las siguientes actividades:

- Informar a las comunidades.
- Posibilitar espacios de discusión y consulta.
- Crear condiciones para los procesos de concertación con la comunidad.
- Vincular a las instituciones locales y regionales.
- Establecer compromisos para el ordenamiento territorio local y regional.
- Potenciar el desarrollo comunitario y municipal.

– Involucrar a los diversos actores en la construcción de territorio y de su propia gestión.

La participación y la sostenibilidad de los procesos en la gestión ambiental de las vías, dependerán, entonces, para los nuevos proyectos viales concesionarios, de un esquema metodológico estratégico que incorpora los siguientes aspectos durante cada una de las etapas de desarrollo del proyecto (Etapas de formulación y Diseño; Etapa de Preconstrucción; Etapa de Construcción, y Etapa de Operación y Mantenimiento).

El tema de la participación ha venido ganando terreno en los últimos años en el mundo entero y Colombia no es la excepción. Sin embargo, este es un aspecto que aún resulta difícil de poner adecuadamente en práctica ya que no se utilizan procedimientos adecuados y las metodologías no siempre han estado al alcance de los gerentes de proyectos. El Invías ha diseñado el siguiente esquema que ha venido alcanzando mucho éxito en los proyectos donde ha empezado a aplicarlos. Este incluye procedimientos desde la etapa de formulación y diseño, hasta la etapa de operación y mantenimiento de corredores. La participación incluye las etapas previas con esquemas de aproximación preliminar a los diferentes actores y al montaje de procedimientos de concertación tales como Audiencias Públicas, Consultas Previas, Mesas de Concertación y Talleres Regionales.

La participación es un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirle a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de los procesos que se requieren atender. Según expertos en el tema, la sostenibilidad constituye el orientador final y la medida de la eficacia de la gestión y en consecuencia de la participación. Esta última, debe medirse en función de si contribuye o no a la

sostenibilidad. Para lograrlo se necesitará además de la voluntad de iniciar procesos de participación en torno al desarrollo vial y económico, de una información confiable y eficaz que las comunidades entiendan como transparente y veraz.

Sin embargo, y pese a lo anterior, muchos sectores de la población han desarrollado una "cultura del conflicto" capaz de no poder conjugar disputas y consenso en el marco del diálogo y de los procedimientos ideados por el establecimiento, lo cual tiene consigo razones sociológicas, psicológicas y muy presumiblemente también de tipo antropológico. En términos valorativos, la cultura del conflicto, cada vez más arraigada en el colectivo social, implica la no consideración valiosa de la domesticación de la negociación sino más bien de la domesticación del conflicto mismo, el cual se ampara, además de múltiples causas de orden social, económico, político e histórico, en el antagonismo y la hostilidad, así como en la pérdida de la confianza en los medios de resolución (Castaño Uribe, 2000).

Los conflictos en nuestra sociedad son frecuentes y su naturaleza, por lo tanto, es de una tipología muy compleja, ya que estos pueden ser signo de cambio o estancamiento, así como también de cooperación o confrontación, pero ante todo adquieren una dinámica muy particular en la medida que la diferenciación cultural, social, ecosistémica, geográfica e histórica hacen de nuestro territorio un agregado de realidades difícil de comprender.

Los conflictos viales se agrupan en dos grandes segmentos de tipología social: los conflictos generados por los temas relativos directamente a los proyectos viales (peaje, valorización, cambio de diseño, tarifas diferenciales, impactos ambientales, etc.) y los que no tienen nada que ver con la vía pero que utilizan este escenario carretero para mostrar su inconformidad con las políticas

del gobierno, el establecimiento o cualquier otro factor de insatisfacción social. Esta última expresión se ha venido haciendo cada vez más generalizada en Colombia y la utilizan tanto los sectores sociales de base (campesinos, colonos, indígenas y asociaciones gremiales) como la insurgencia armada para fines de protesta y desafío militar (obstaculizando el tráfico regular, quemando automotores del servicio público o simplemente pintando consignas en los vehículos), o con fines estratégicos y económicos (secuestros o “pesca milagrosa”, robo de vehículos o cargas específicas, e incluso cobro de “peaje” a los vehículos que se movilizan como es el caso ya reiteradamente conocido de cobro, con boleta y todo, en la vía Pereira-Pueblo Rico-Tadó-Quibdó).

Estas manifestaciones son en síntesis, la expresión conflictiva de las sucesivas tensiones entre modernización y tradiciones sociales, atenuantes sociopolíticas no resueltos, y entre crecimiento económico y desarrollo humano. La modernización del Estado en Colombia ha significado, para muchos sectores sociales, enfrentar los procesos de cambio, muchas veces, en un plano de contradicciones. El impacto que genera esta tensión, hace que las visiones para sus soluciones, se restrinjan o parcialicen, y puedan incluso caer en el círculo vicioso —entre los diferentes actores— de entrar en disputas y radicalismos, que más pareciera una apuesta para ganar los conflictos, que un esfuerzo para resolverlos, regularlos o transformarlos en relaciones de compatibilidad (CastañoUribe, 2000:76-78).

En este mismo sentido, en Colombia, los conflictos han tomado muchas veces en los últimos años un carácter de conflicto étnico. De hecho, Colombia ha acentuado esta modalidad de conflictos desde la década de los noventa y el escenario de los proyectos de infraestructura vial no están exentos de este componen-

te, ya bien con indígenas o con minorías negras que sienten que las mayorías o grupos dominantes les imponen criterios, costumbres, idiomas o dogmas. Ocurre a veces que la sojuzgación de unos grupos por otros, coincide con situaciones de desigualdad económica, de despojo de recursos naturales propios de los grupos oprimidos o de desplazamientos forzados de poblaciones fuera de sus territorios de origen, y así las causas étnicas de los conflictos se relacionan en ocasiones con la dimensión económica, con la lucha por los recursos y no pocas veces por los territorios.

En una gran mayoría de ocasiones, los proyectos viales penetran a sitios aislados o de gran marginación social, y el trabajo con los diferentes actores implica tener que discutir y concertar sobre múltiples problemas de desarrollo, oportunidades y reivindicaciones sociales que poco o nada tienen que ver con el proyecto mismo que se discute, pero que las comunidades intuyen como una "deuda social", con la cual se hace "el chantaje" social de la presencia gubernamental.

Es claro, de otra parte, que los conflictos sociales no solo atañen o son generados entre intereses sino también por conflictos entre personas que ven amenazadas sus condiciones de vida por malas que estas sean. De hecho, muchos de los proyectos de infraestructura del subsector carretero demuestran, en el contexto de los Estudios de Impacto Ambiental, que las políticas, proyectos y programas de desarrollo pueden ocasionar impactos ambientales relativos al desmejoramiento del entorno natural con costos igualmente sensibles para la sociedad, lo cual disminuye o elimina los beneficios económicos previstos, supuestamente, por estos mismos planes.

El conflicto no sólo multiplica la dimensión de los problemas que generaron el conflicto original, sino que crea otros muchos

nuevos, que antes no existían. Los conflictos son dinámicos y por tanto es imprescindible establecer los procedimientos de seguimiento y evaluación más adecuados. Así por ejemplo, es necesario plantearse una estrategia de reconstrucción social o institucional de la situación generada por el final del conflicto, de manera que los conflictos subsiguientes no utilicen el recurso de la violencia y el empleo de la fuerza armada. Se puede considerar un conjunto de acciones básicas que faciliten la creación de los espacios para una solución global y a largo plazo de los problemas planteados (*Op.cit.*), y solo es a partir del diálogo y la concertación de intereses, que las partes pueden disminuir el conflicto.

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS A TENER EN CUENTA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DESARROLLO, BIODIVERSIDAD Y CONFLICTO SOCIOPOLÍTICO

Una rápida síntesis de todos los elementos anteriores nos permite ver que el tema del orden público (guerra) y la resolución de conflictos relacionados con las aspiraciones de la sociedad a mejorar sus condiciones de vida en marcos más justos y equitativos (paz), tiene una aproximación extremadamente compleja en un país como Colombia.

Nuestro territorio es complejo por definición en todas y cada una de sus dimensiones físicobióticas, socioculturales, y políticas y, hasta en su génesis y carácter climatológico (patrones de confort y restricción climática).

Existen evidencias claras y concretas sobre la complejidad que trae la diversidad —expresada en toda su dimensión en el país—, su carácter restringido en flora, fauna, y su carácter antropológico. Existen en tal sentido, dimensiones del desarrollo (económico y social) que son orientados por la política o por la ausencia de ella,

que hacen que la fortaleza o debilidad de la gobernabilidad se exprese muy indistintamente en el país. Los espacios vacíos son rápidamente ocupados por otros actores diferentes al "establecimiento".

La definición de los intereses se va radicalizando entre los actores y, dadas las particularidades históricas de nuestra nación, se va manifestando con múltiples expresiones de conflicto. Sobre la oferta disponible del país, se expresan las formas de uso y apropiación del espacio y los recursos naturales que son transformados por los modelos de adaptación cultural en las diferentes regiones naturales de Colombia.

El acceso y la forma de apropiación a estos y al territorio se expresa de múltiples formas, las cuales, ante la falta de marcos de política adecuados para la sociedad, generan regularmente los más agudos conflictos, de los cuales se nutre la violencia y se incrementan los radicalismos y la falta de visión y unidad nacional (idiosincrasia nacional).

Sobre este escenario están los detonantes que pueden atenuar a disminuir los riesgos de conflicto. Bosques, Vías, Guerra y Paz es un buen ejemplo de lo que ocurre. Detrás de ello, están las causas directas e indirectas de cómo finalmente se expresan las relaciones sociales y culturales con los ecosistemas y regiones naturales: los umbrales de intervención humana están determinados por el nivel de transformación de las poblaciones sobre los diferentes ecosistemas. Esto es, en últimas lo que podemos llamar el nivel de adaptabilidad humana; esta última por supuesto, puede ser positiva o negativa para los ecosistemas.

En tal sentido, las vías, la reforma agraria, el ordenamiento territorial, la participación ciudadana o civil, son sólo expresiones del comportamiento humano que ante su existencia, como ante su ausencia potencian los problemas y conflictos o los ate-

núan. De por medio quedará la vulnerabilidad de las poblaciones humanas y naturales ó silvestres (bosques y ecosistemas boscosos, para este caso). Nuestro análisis final debe enfocarse entonces en los mecanismos que utiliza la sociedad, bajo su régimen normativo institucional y antropológico-conceptual, para definir aquellos principios básicos que pueden dar luz sobre estas variables o realidades que definen la interrelación hombre-naturaleza y el marco de intervención/relación/adaptación.

Exponemos a continuación algunos elementos básicos, utilizando como aproximación conceptual los resultados del taller de Sintegración efectuado en 1997 en El Parque Nacional Gorgona, organizado por la Contraloría General de La Nación, el Ministerio del Medio ambiente y la UAESPNN, que pueden apoyar algunos principios básicos:

a) La guerra y el conflicto político están interrelacionados hoy en Colombia con el narcotráfico y la corrupción, estos elementos en su conjunto son los mayores responsables de que la calidad de vida del país haya disminuido ostensiblemente y que haya aumentado la pobreza y la marginación en casi todo el país, además de haber sido elementos definitivos de la depredación del medio ambiente. En un país en guerra es muy poco lo que se puede hacer para preservar y recuperar el medio ambiente por lo cual la paz se convierte en una prioridad para la política ambiental del país. Por otra parte, desde la visión ambiental se pueden encontrar soluciones para la guerra y la corrupción y así impulsar la paz. Es claro que la vocación forestal de Colombia es una fortaleza enorme para organizar cadenas productivas, generar empleo a gran escala y mejorar las condiciones ambientales de la sociedad y los ecosistemas.

b) En el problema de deterioro ambiental, hay que identificar causas estructurales (como carencia de reforma agraria, falta de conocimiento, falta de ordenamiento territorial y una adecuada coordinación de los diferentes actores del Estado). Es necesario intensificar las estrategias de conservación del medio ambiente, a través de lograr una adecuada integración de diferentes modalidades de protección, uso y aprovechamiento de recursos naturales y control natural en todos los actores posibles del nivel internacional, nacional, regional y municipal. Las vías y otras modalidades de infraestructura pública pueden ser un instrumento y al mismo tiempo una excusa para articular el desarrollo y ante todo complementar la organización y la ordenación del territorio.

c) Conservar es más que preservar. No es mantener inalterados los ecosistemas y sus componentes. Es asegurar su productividad y variabilidad. El problema del deterioro ambiental requiere identificar las causas directas e indirectas que lo ocasionan y establecer medidas o acciones para contrarrestarlas en el corto, mediano y largo plazo. Entre las causas directas están la pérdida de hábitat, la sobre explotación y la contaminación, detrás de las cuales subyacen causas indirectas, como el crecimiento de la población, patrones de consumo inadecuado, migración, marginalidad, problemas tecnológicos y factores de mercado. Algunas de las acciones prioritarias sobre las cuales se debe actuar urgentemente son: El ordenamiento territorial, la reforma agraria y una mayor coordinación interinstitucional con la adecuada participación de la sociedad civil. El país tiene ya identificadas una serie de estrategias y de áreas que se deben conservar. Ahora es necesario invertir mucho más en asegurar su buen manejo y para esto debemos utilizar mecanismos en los que colaboren la sociedad civil y el Estado. Es necesario intensificar estas estrategias por medio de una

adecuada integración de las diferentes modalidades de protección, uso y aprovechamiento de recursos naturales y con la participación de todos los actores posibles del nivel internacional, nacional, regional y municipal. Entre los requerimientos más urgentes sobresalen el ordenamiento territorial; establecimiento de áreas protegidas; conservación fuera de sitio (jardines botánicos, zoológicos, bancos genéticos, etc.); establecimiento de programas de restauración genética y de ecosistemas.

d) La guerra y el conflicto armado, así como el enriquecimiento ilícito y la mala utilización del poder son circunstancias coyunturales o estructurales (según el caso) que dificultan el ejercicio pleno del trabajo de los colombianos y el deterioro de la oferta ambiental que la gente supone como fuente inagotable del medio ambiente.

e) La Reforma Agraria requiere cambios fundamentales en la estructura política, económica y social. Una alianza entre ambientalistas y reformistas agrarios, un cambio en el modelo de desarrollo, y el enfoque a una agricultura moderna, ambiental y democrática. El ordenamiento ambiental territorial puede ser uno de los instrumentos más efectivos para disminuir el riesgo potencial de no tener una reforma agraria como instrumento dinámico de gestión para el desarrollo sostenible.

En tal sentido, hay que fortalecer el compromiso político al nivel más alto, para aclarar el conflicto entre el desarrollismo y el desarrollo sostenible. Establecer una coordinación institucional para unificar criterios de planificación ambiental, de tal forma que se involucren en el desarrollo de los entes territoriales, permitiendo los procesos de planificación participativa. Se requiere el más alto compromiso económico del Estado con las entidades que desarrollen el proceso de ordenamiento ambiental territorial.

f) Sin participación de las comunidades y de la naturaleza en las decisiones que afectan a la una y a la otra, es imposible garantizar la sostenibilidad, entendida como la capacidad de un proceso o de un sistema de permanecer en el espacio y en el tiempo sin destruir las bases sobre las cuales sustenta su propia existencia. Para poder participar real y efectivamente se necesita información.

g) Lo inequitativo no es sostenible y resulta depredador en cuanto genera pobreza y condiciones de marginalidad que fuerzan conductas de subsistencia mínimas incapaces de hacerse cargo del largo plazo.

Equidad es un concepto y un instrumento con el cual se puede mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, y una intervención efectiva del Estado acompañada de participación comunitaria que garantice la igualdad real de oportunidades. La equidad es intra e intergeneracional y apunta resolver la contradicción campo-ciudad, hombre y naturaleza.

h) La estructura de tenencia de la tierra en Colombia (minifundio precario, latifundio improductivo) implica desplazamiento y conductas depredadoras forzadas, la guerra y el conflicto disparan estos desarreglos en la oportunidad productiva de la sociedad. La tenencia de la tierra, de otro lado, es el más señalado rezago antidemocrático en Colombia. Sin reforma agraria no habrá democracia, paz, estabilidad política, ni desarrollo y calidad de vida en el campo.

La coyuntura política pone en el orden del día terminar en un plazo razonable el proceso reformista. La extinción de dominio y otras fuentes de tierra para el Fondo Nacional Agrario y el mercado de tierras lo hacen posible si existiera una sólida voluntad política.

La tributación debe usarse para quebrar la renta de la tierra. Es propicia una alianza entre ambientalistas y reformistas agrarios que gane la voluntad urbana para éstos.

La tributación debe releerse articulada al ordenamiento territorial ambiental y al uso de los suelos dada la interrelación ordenamiento ambiental-reforma agraria. Para evitar que se vuelva a concentrar la tierra debe existir el tope de tenencia y el modelo de reservas agrícolas.

El proceso de adjudicación se ha hecho muy mecánicamente. Hay que pensar más durante los procesos de cambio. Es clave que el modelo de desarrollo considere al campesino como sujeto central y a la reforma agraria como parte integral de la política agraria. También es crucial la formación campesina empresarial y agrológica. El país debe estar dispuesto a subsidiar la economía con realismo.

i) La reforma agraria requiere cambios fundamentales en la estructura política, económica y social.

El modelo de desarrollo actual produce concentración de la riqueza y por lo tanto es corrupto. Es necesario plantear un nuevo modelo de desarrollo con equidad.

En este modelo se plantean nuevos sistemas productivos en pequeñas granjas, y generación de nuevas alternativas económicas, lo cual requiere nueva tecnología y una cultura diferente respecto de la economía y la producción.

Superar la vergüenza antidemocrática de la actual estructura de tenencia de la tierra, de la inequidad y la exclusión de amplios sectores de la población en el modelo económico, así como una consistente conducta ambiental, debe conducir a revertir el círculo viciosos según el cual se nos desprecia internacionalmente y es

débil nuestra capacidad para señalar la responsabilidad de los países desarrollados en la generación de pobreza, exclusión, atraso y depredación. Requerimos actuar energicamente de manera que crezca nuestra capacidad real de exigir respeto y concitar la coherencia de los países desarrollados en relación con los países atrasados dentro del marco de la globalización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Colombia será necesario tener muy en cuenta que la cobertura original de bosques ha sido drásticamente disminuida de forma muy particular en los últimos 50 años, lo cual coincide con tres aspectos primordiales: a) Aumento exponencial de la población y apropiación del espacio territorial, b) Construcción de vías y desarrollo económico bajo el modelo de insostenibilidad, y c) Uso inadecuado del suelo frente a los problemas de inequidad social, acaparamiento de tierras en manos de terratenientes, fuerzas al margen de la ley y narcotráfico (cultivos ilícitos).

Resulta por demás necesario indicar que la desaparición de bosques en Colombia tiene una serie de connotaciones particulares dado el grado de diversidad y endemismo de muchas de las comunidades vegetales, lo que hace que exista una mayor significación y vulnerabilidad con los procesos de destrucción, no solo en términos de flora sino también de fauna, como resulta ser el caso del la Serranía del Darién y su área periférica, donde se han puesto en amenaza de extinción varias especies forestales (Vg. cativo) por fenómenos relacionados con la colonización inducida por expectativas viales o de infraestructura pública, y por una acción continuada de aprovechamiento industrial y comunitario del componente forestal.

Es también evidente que el daño causado por la guerra al patrimonio de la nación (infraestructura, sociedad y naturaleza) ha sido muy grande, así como por todos los agentes relacionados con el conflicto bélico, tal como es el caso de los atentados a la red de viaductos energéticos de país, a las vías y puentes, a las ciudades y acueductos municipales, a los embalses. Pero no es menos cierto también, que en determinadas áreas del país el conflicto armado y, en particular, la presencia de los diferentes actores que se han abrogado el poder y la soberanía sobre determinados territorios, han generado movimientos sociales, migraciones, expulsiones y hasta recuperación de bosques secundarios y rastrojos por abandono de agroecosistemas y potreros.

Con base en estos aspectos generales de la interrelación bosques, vías, conflicto, es preciso anotar que una de las pocas alternativas que tenderemos para defender, proteger, conservar o manejar sosteniblemente este patrimonio forestal y su biodiversidad será aumentando los beneficios sociales derivados del bosque. Para ello deberá tenerse particularmente en cuenta los siguientes aspectos:

1. El futuro a largo plazo de los bosques tropicales y su bienestar ambiental dependen en gran medida de la manera como son percibidos por la gente. Si los bosques tropicales y ecuatoriales son considerados sin valor, más bien un impedimento al desarrollo económico de otros sectores, sin lugar a dudas desaparecerán en el transcurso de unas cuantas generaciones. Para que los bosques tropicales tengan futuro, estos deben ser valiosos para la gente, de lo contrario los destruirán, y los beneficios derivados de estos serán distribuidos equitativamente (como ocurre ahora). Estos beneficios pueden ser aumentados con la implementación de sistemas de tenencia que reconocen el co-manejo del recurso por

parte del gobierno y de las comunidades locales; con la práctica de silvicultura intensiva; con el uso más eficiente del recurso (más especies y recuperación más alta por especie); con el uso de productos forestales no maderables y su mercadeo efectivo; con el aprovechamiento del potencial ecoturístico que poseen los bosques tropicales; con la adopción de políticas que proporcionen a la sociedad un retorno justo derivado de la explotación de sus recursos naturales; y asegurando el manejo de los bosques a largo plazo.

2. *Reforestación de cuencas hidrográficas.* La reforestación es una de las alternativas más viables para la rehabilitación a largo plazo de las cuencas hidrográficas. Treinta y un millones de hectáreas de plantaciones tropicales y subtropicales han sido establecidas para la protección del medio ambiente, madera para leña, y productos industriales de la madera en los últimos 20 años en el trópico. La plantación de árboles y las iniciativas de protección pueden reverdecer las pendientes deforestadas y poner las cuencas hidrográficas en el camino de su recuperación ambiental, renovando su capacidad de regular la capa acuífera y detener la erosión del suelo. La reforestación con especies de uso múltiple puede tener beneficios tanto ambientales como económicos. Este será un factor fundamental de las políticas para la generación de empleo, en caso de que el Estado priorice realmente su desempeño estratégico.

3. *Expansión de la Agroforestería como medida necesaria de los planes de desarrollo, ordenamiento territorial o intensificación vocacional del uso del suelo.* La agroforestería consiste en la plantación de árboles en conjunto con cultivos agrícolas o con ganadería en el mismo terreno. Algunos ejemplos comunes del uso de la agroforestería son los rompevientos, setos vivos, y los

jardines domésticos donde los árboles forman parte integral de la finca. Se ha comprobado que la agroforestería es un importante instrumento en el mejoramiento del uso del terreno y en el aumento de la productividad agrícola. Es de particular beneficio para los agricultores cuyos escasos recursos no les permiten la compra de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, y otros elementos de la agricultura moderna. Muchos de los proyectos de extensión agroforestal han tenido éxito en aumentar la producción de cosechas en un 25 a 100% con el uso de árboles de uso múltiple para detener la erosión del suelo y aumentar su fertilidad, y proporcionar un micro-clima que favorece la agricultura y la ganadería.

4. Aumento de sensibilidad hacia el medio ambiente. Se debe dar más apoyo a las campañas de sensibilización ambiental. Estas campañas deben alcanzar a personas que residen tanto en la ciudad como en el campo, a adultos y niños, a ricos y pobres. Las personas con poder de decisión en los países en vías de desarrollo deben de estar concientes de las causas y consecuencias del mal manejo de los bosques tropicales, de los beneficios potenciales de un manejo sostenible, y de las acciones alternas apropiadas que pueden tomarse solamente a través de un público y un liderazgo informados que se podrán encontrar con la voluntad del Estado de tomar las decisiones necesarias en la política forestal.

5. Definir legalmente el marco internacional y nacional de protección al medio ambiente ante el Derecho Internacional Humanitario. Ante el poder destructor de los medios de combate utilizados en los conflictos armados o disponibles actualmente, que se constituyen una amenaza para el medio ambiente y causan daños de una gravedad sin precedentes en la historia de la humanidad, conviene, pues, atribuir gran importancia al respeto de las

normas de derecho humanitario relativas a la protección del medio ambiente en periodo de conflicto y prestar una constante atención al perfeccionamiento y a la mejora de esta protección, basándose en los esquemas internacionales. También debería examinarse la sugerencia hecha por algunos expertos de que las reservas naturales sean declaradas zonas desmilitarizadas en periodo de conflicto.

6. *Cultivos ilícitos y mecanismos alternativos.* Contribuir a la búsqueda de soluciones ambientalmente sostenibles a la problemática de los cultivos ilícitos y su erradicación, a partir de los planteamientos, propuestas y experiencias que sobre el tema tengan el sector estatal, las organizaciones sociales, la academia y las organizaciones no gubernamentales. Se deberá tener muy en cuenta los impactos sociales y ambientales de los cultivos ilícitos, la evaluación de las políticas alternativas, la corresponsabilidad internacional, y el papel de los actores del desarrollo alternativo.

7. *Definir una serie de instrumentos económicos y estímulos que puedan apoyar la paz con la naturaleza.* Para atenuar los problemas de deterioro se deben utilizar instrumentos económicos como: Creación de bonos ambientales (como alternativa a los bonos de guerra) que produzcan exención o alivio tributario; programas específicos de recuperación y difusión en asocio con el sector privado; identificar y remover los incentivos perversos que atenten contra el medio ambiente, y establecer tasas retributivas para las áreas de conservación que generen servicios ambientales a megaproyectos, en forma directa.

Finalmente, se requiere evaluar el impacto de las políticas económicas y fiscales en el medio ambiente con énfasis en los impactos producidos por la apertura económica, pero ante todo montar un magnífico sistema de compensaciones ambientales en

la legislación ambiental que pueda apoyar definitivamente la integralidad y la complementariedad de la gestión ambiental.

8. *La gestión ambiental como instrumento de paz.* Existen fuertes indicios, en Colombia, que desde la visión ambiental se pueden encontrar soluciones para la guerra y la corrupción y así impulsar la paz. Lo ambiental debe proporcionar símbolos y espacios para un diálogo de lo público en el que se considere la interrelación entre la pobreza, la corrupción, la impunidad, el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares, para la construcción de proyectos sostenibles coherentes con las características de los ecosistemas y con la diversidad cultural, en pro de la calidad de vida de la población.

9. *El ordenamiento territorial ambiental debe ser la base sobre la cual se definan no sólo los usos adecuados del suelo sino la equidad social.* El ordenamiento ambiental territorial es un instrumento de gestión (ambiental) que, a partir de lineamientos, políticas y técnicas, consolide un proceso de concertación entre los actores sociales, políticos y económicos, teniendo en cuenta la realidad biogeográfica, la dinámica y distribución espacial de la población.

Es necesario fortalecer el compromiso político al nivel más alto, para aclarar el conflicto entre desarrollismo y desarrollo sostenible. No puede seguir existiendo un paralelismo de vigencia intencionada entre el desarrollo sostenible expresado como propósito de la nación, y una política de globalización, neoliberalismo y fortalecimiento de los multicapitales, poco sensibles a la sostenibilidad.

10. *Conocimiento y ordenamiento territorial.* El Sistema de Información Ambiental es un elemento fundamental para el Or-

denamiento Ambiental Territorial, entendiéndolo como un conjunto de subsistemas independientes pero articulados y compatibles. Es importante estudiar los casos de ordenamiento territorial que están en proceso, para validar experiencias y aprender de los éxitos y fracasos, para formular políticas y criterios generales, así como integrar la investigación y el conocimiento regional al ejercicio de Ordenamiento Ambiental Territorial.

Dado el carácter especial de los parques nacionales y las áreas protegidas, éstos representan espacios para la consolidación de procesos de paz con la garantía de ser área de uso exclusivo para la protección y conservación de los recursos naturales.

11. Participación y resolución de los conflictos. La verdadera participación no es sólo la posibilidad de controlar o criticar, aunque ambas cosas son expresiones de la participación. Ser parte conlleva costos, riesgos y responsabilidades. La Constitución y la ley han abierto muchos caminos para la participación, como la revocatoria del mandato, el voto programático, las veedurías populares, las audiencias públicas previas a las decisiones ambientales. Llenar estos y otros espacios exigen un cambio de actitud en las comunidades y en las instituciones.

El Estado tiene el deber de apoyar a la comunidad para que los espacios de participación puedan llenarse y ejercerse de manera limpia y democrática. Si la comunidad pierde la confianza en la eficacia de la participación se corroe el fundamento de la sostenibilidad.

12. La Vías deben ser un elemento articulador de los procesos de construcción colectiva del territorio. La construcción de una vía y, en algunos casos el mejoramiento y modernización de la misma ya existente, puede alterar notoriamente la dinámica socio ambiental y cultural de una región. Por eso se requiere atender

otro tipo de orientaciones donde todos los estamentos de la región y la nación convengan orientar los procesos de ordenamiento político, técnico, financiero y social en torno de los proyectos viales dentro de un territorio.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ACOSTA MUÑOZ, Zoraida (1994). "Diagnóstico general del sistema Finca en la vega del río Guaviare, con énfasis en sistemas agroforestales", en *Colombia Forestal. Bogotá. Vol.04, No.7* mayo. p. 18-31.
- ALZATE, Enrique (1998). "Nuevo milenio para los desplazados", en *s.xxi Colombia. Bogotá. No. 04* sep. p. 6.
- American International Petroleum Corporation of Colombia (1993). *Complementación a los estudios ambientales de los pozos Puli 2, 3 y 4.*
- ARIAS CHAUR, Guillermo. Colombia; Fondo de Desarrollo Rural Integrado; Ministerio de Agricultura (1991). *Estudio de efecto ambiental Camino Manga Baja, San Pedro, Municipio de Rovira, Departamento del Tolima.*
- BARROS LUQUE, Rafael (1980). *Estudio-Reconocimiento sobre los problemas de drenaje en las estructuras de paso de la vía Ciénaga-Barranquilla. Sector Isla de Salamanca-Km. 51 al Km. 0.* Bogotá, Inderena.
- BOUVIER Antoine (1991). *El Papel del medio ambiente en un periodo de conflicto armado.* Naciones Unidas.
- CANTILLO HIGUERA, Edgar Ernesto; Mauricio Castro Peña (1999). "Diseño de un bosque energético tipo para el municipio de El Colegio-Cundinamarca", en *Colombia Forestal. Bogotá. Vol. 06, No.12 (Dic., 1999); pp. 70-79.*

- CAPSON, Todd. Pontificia Universidad Javeriana; Colombia; Ministerio del Medio Ambiente; Instituto de Políticas de Desarrollo. (1997). "Estrategias para crecer la eficiencia de la bioprospección en el bosque tropical: estudios en Panamá y Papúa Nueva Guinea. Valor de la Bioprospección en Colombia". *Seminario Internacional* (4-5 diciembre, 1997). Bogotá.
- CARVAJAL L., FRANCISCO J. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1990). "La Amazonía Colombiana y su recurso bosque", en *Colombia, sus gentes y regiones*. Bogotá, Colombia. No. 19 (septiembre); p. 158-166.
- CASTAÑO URIBE, Carlos; Ximena Castro Rengifo (ed). Colombia; Ministerio de Transporte; Invías; Instituto Nacional de Vías (2000). *Manual de gestión socio-ambiental y predial en los proyectos viales de Colombia*.
- CASTAÑO URIBE, Carlos; Fabiana Londoño Sánchez (ed). Colombia; Ministerio de Transporte; Fonade; Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo; Invías. (2000). *Programa nacional de cultura vial y tecnologías limpias en la gestión socio-ambiental y predial del sector carretero en Colombia*.
- CASTAÑO URIBE, Carlos (2001). "Portafolio para el Desarrollo Humano Sostenible en Áreas de Manejo Estratégico (Biorregiones) a través del Ordenamiento Territorial, La Administración de Recursos Naturales y el Fortalecimiento de Ecosistemas Boscosos o Silvestres en zonas deprimidas socialmente de Colombia". FAO (documento sin publicar). Bogotá.
- CASTAÑO URIBE, Carlos; Ricardo Carrillo (editores) (2002). *Conceptos, Definiciones e instrumentos de la Información Ambiental de Colombia (Tomo 1); Primera Generación de Indicadores de la Línea Base de la Información Ambiental de Colombia (Tomo*

ii) y *Perfil del Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente en Colombia 2001 (tomo III)*. Ideam, Ministerio del medio Ambiente e Institutos vinculados. Bogotá.

“Colombia un país con terroristas de peso pesado”, en *Revista Ejército*. Edición No. 106. Septiembre – Octubre de 2001. Ejército Nacional de Colombia. www.ejercito.mil.co

Colombia; Departamento Nacional de Planeación; DANE; Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial (1998). “La descentralización como instrumento de paz”, en *Planeación y Desarrollo*. Bogotá. Vol. 29, No. 4 (Oct-Dic., 1998); p. 227-246.

Colombia; Ministerio de Agricultura; Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente; Inderena (1982). *Enfoque sobre el recurso forestal para la agenda ambiental para Colombia*. Bogotá, Colombia Inderena.

Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte. s.f.. *Solicitud términos de referencia: Estudio de impacto ambiental y ecológico. Sector Tumaco-Caunapi- El Diviso*.

Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte; Centro Interamericano de Fotointerpretación; CIAF (1974). *Estudio preliminar de suelos y bosques del proyecto de colonización Caquetá-Putumayo: estudio preliminar de suelos parte II*.

— (1974). *Estudio preliminar de suelos y bosques del proyecto de colonización Caquetá-Putumayo: estudio general de bosques parte III*. Bogotá.

Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte; Compañía Colombiana de Consultores Ltda. (1992). *Estudio y diseño Carretera Urrao-Buchadu-Bahía Solano. Fases I y II. Informe de Fase I: Declaratoria de Efecto Ambiental*. Medellín.

- Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte; Dirección General de Navegación y Puertos; Laboratorio de Ensayos hidráulicos (1977). *Canal del Chocó: estudio de prefactibilidad*. Bogotá.
- Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte; Gómez, Cajiao y Asociados Cía. Ltda. (1986). *Estudio de factibilidad técnico-económica Carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño: Estudios ecológicos y medioambientales. Estado Actual y Referencia*.
- (1985). *Estudio de factibilidad técnico-económica Carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño: Declaratoria de Efecto Ambiental*.
- Colombia; Ministerio de Obras Públicas (1986). *Informe de los recorridos: San José-San Juanito y San Francisco-San Juanito*. CARRETERAS. Bogotá.
- Colombia; Ministerio del Medio Ambiente (1996). *Nuestros bosques consulta cartográfica sobre medio ambiente y ecosistemas estratégicos*. Bogotá, Hamburgo Editorial e Impresora.
- (1998). *Fortalecimiento de los derechos fundamentales. Foro para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Memorias (19-20, marzo, 1998: Santa Marta). Santa Marta, Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta, p. 85-93.
- (1998). *Colombia and its biodiversity. Doc.Fuente: Colombia. First national report. Progress in the implementation of the convention on biological diversity*.
- CORTÉS S., Sandra P.; Thomas Van Der Hammen; Orlando Rangel Ch. (2000). "Matorrales y bosques de los cerros occidentales de Chía, Sabana de Bogotá, Colombia", en *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*.

Bogotá. Vol. 24, No. 91 (jun. 2000); p. 201-204. Bogotá, Colombia Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

CHAPMAN, Frank M. American Museum of Natural History (1917). "The distribution of bird-life in Colombia a contribution to a biological survey of South America". Doc. Fuente: *Bulletin of the American Museum of Natural History: The Distribution of Bird-Life in Colombia; a Contribution to a Biological Survey of South America*. (s. l.), Vol. XXXVI (1917).

DFA; GPB; FAO; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1990). "Desarrollo Forestal Participativo en Los Andes". *Seminario taller "Concepto y práctica del desarrollo forestal participativo en Colombia"* (mayo 16-18, 1990; Bucaramanga, Colombia). Bogotá.

Ecology and Environment, inc. Hidromecánicas limitada. Unión temporal (1998). *Estudio de diagnóstico ambiental de alternativas del proyecto Conexión terrestre entre Colombia y Panamá*. Instituto Nacional de Vías, Ministerio de Transporte. Bogotá.

ECOPETROL. *Estadísticas Año 2000*. www.ecopetrol.gov.co

ESPINAL TASCÓN, Luis Sigifredo (1977). *Zonas de vida o formaciones vegetales de Colombia: mapas*. Bogota, IGAC.

——— (1977). *Zonas de vida o formaciones vegetales de Colombia: mapas*. Bogota, IGAC.

FRANKY VÁSQUEZ, Simón Max; Pedro Ignacio Rodríguez Guerrero (1967). *Un enfoque para la solución de la problemática del desarrollo del Parque Nacional Tayrona*. Santa Marta, Colombia, Inderena.

FUNDACIÓN BOSQUES Y DESARROLLO (1991). "Analizando el PAFC en la región Andina", en *Bosques y Desarrollo*. Bogotá. Vol. 02,

No. 2 (may. 1991); p. 27-30. Bogotá, Fundación Bosques y Desarrollo.

——— (1991). "Entrevista a los coordinadores del PAFT en la región Andina", en *Bosques y Desarrollo*. Bogotá. Vol. 02, No. 2, mayo ; p. 31-35. Bogotá, Fundación Bosques y Desarrollo.

——— (1991). "Los forestales informan", en *Bosques y Desarrollo*. Bogotá. Vol. 02, No. 02 (may. 1991); p. 56-59. Bogotá, Fundación Bosques y Desarrollo.

GARCÍA HERRERA, Ernesto; Jesús M. Rivera Cruz; Pedro A. Pérez Atehortúa (1978). *Cuenca del Río Suárez en la Provincia de Vélez. Factores del medio físico, procesos erosivos y tratamientos*. Departamento de Santander. Socorro, Colombia, Inderena.

GARCÍA LOZADA, Héctor. COLOMBIA; Ministerio de Obras Públicas; Fondo Nacional de Caminos Vecinales (1989). *Estudio de impacto ambiental: Carretera La Esperanza-San Guillermo. Florencia, Caquetá*. Bogotá.

GRABE, Vera (1997). *Una mirada sobre Colombia*.

HERNÁNDEZ CAMACHO, Jorge Ignacio (1976). *Introducción a la problemática de conservación y manejo de los manglares en Colombia*. Bogotá, Inderena.

HERNÁNDEZ CAMACHO, Jorge Ignacio (1984). *Vistazo general sobre la protección de la naturaleza en Colombia*. Bogotá, Inderena.

HERNÁNDEZ CAMACHO, Jorge Ignacio; Pedro Ignacio Rodríguez Guerrero (1973). *Estudio ecológico de la vegetación del Parque Nacional Natural Tayrona*. Bogotá, Inderena-División Parques Nacionales y Vida Silvestre.

INCORA. (1985). *Algunas consideraciones iniciales sobre los proyectos de colonización actual adelantados por el Incora*. Bogotá.

INDERENA; Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (1972). *Análisis del proyecto de utilización turística del Parque Nacional Natural Tayrona*. Bogotá.

Información de Prensa de mayo y junio de 2001. Ecopetrol. www.ecopetrol.com.co

“La voladura de Oleoductos, un crimen de Lesa Humanidad”, en *Carta Petrolera*. Ecopetrol. Julio – agosto de 1997.

LEGUÍZAMO BARBOSA, Alberto; Organización Internacional de Maderas Tropicales, OIMT (1999). “El desarrollo forestal participativo: una opción válida para la paz”, en *Bosques y Desarrollo*. Bogotá. No. 20-21 (abr. 1999); p. 66-69.

LONDOÑO GÓMEZ, Carlos Castaño Uribe; Pablo Restrepo (ed.). Colombia; Ministerio de Transporte; Instituto Nacional de Vías; Invías. (2000). *La negociación y el manejo del conflicto social en los proyectos del sector carretero de Colombia: una aproximación para disminuir el riesgo social y construir el capital social en los Corredores Viales*. Bogotá, D.C.

LONDOÑO, Ana María (2000). *Observatorio de Conflictos en Colombia*. Editora Universidad de los Andes. Incluye, Apolinar Díaz Callejas, 1997. Colombia bajo el fuego: Crisis Interior y Señorío de los EUA.

LÓPEZ DE VILES, Nancy; Ministerio de Agricultura (1992). *Proyecto de participación comunitaria para la protección de los Santuarios de Flora y Fauna “Galeras” e “Isla La Carota”*. San Juan de Pasto.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Segundo Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Año 2001*. Ministerio de Defensa Nacional, 2002.

- MINISTERIO DE TRANSPORTE (2001). *Solicitud de Crédito a la Corporación Andina de Fomento*. II jornada Programa de Transporte para la Paz e inversiones Complementarias. República de Colombia.
- (2002). *Términos de referencia. Asesoría de Socialización y Establecimiento de la Inversión Ambiental de los proyectos Vías para la Paz*. Fondo de inversión para La Paz. Bogotá.
- MORENO DAZA, Pedro. Ideam; Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Subdirección de Ecología Económica (1996). *El patrimonio forestal colombiano*. Santafé de Bogotá, Ideam.
- MURGAS GUERRERO, Carlos; Colombia; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (1999). *Alianzas productivas y sociales para sembrar la paz*. Santa Fe de Bogotá, Dirección General de Desarrollo Regional.
- NAVARRO WOLF, Antonio (1998). "Colombia, la última paz del siglo XX en Iberoamérica", en ACODAL. *Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental*. Bogotá. No.181 (Dic., 1998); p. 31-36.
- NAVAS PEÑARANDA, Yezid. Publicación de la Facultad del Medio Ambiente y recursos Naturales Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal (1998). "Valoración económica del bosque natural", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 05, No.11 (dic., 1998); pp. 150-157.
- ORDÓÑEZ, Napoleón; Elizabeth López; Pedro José Botero (1992). "Cambios en las propiedades de los suelos, relacionados con la colonización del bosque natural, en un área del Guaviare", en *Colombia Amazónica*. Corporación Colombiana para la

- Amazonia - Araracuara. Bogotá, Colombia. Vol. 06, No.1 (noviembre); pp. 37-64.
- ORDUZ, Rafael (2000), *Cultivos ilícitos; ¿sustitución o adición? Y medio ambiente: ¿retórica participativa?* Bogotá.
- OROZCO MUÑOZ, José Miguel (1998). "Bosques, medio ambiente, desarrollo sostenible y proceso de paz", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 05, No. 11 (dic.). Publicación de la Facultad del Medio Ambiente y recursos Naturales Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal. . p. 160-170.
- OSSA ESCOBAR, Carlos; Colombia; Contraloría General de la República (2000). *Una Contraloría con opinión: 1998-2000*. Bogotá, Contraloría General de la República 1 v. (512 p.). Ideam.
- PATIÑO, Víctor Manuel (1977). *Aspectos históricos sobre los recursos naturales y las plantas útiles en Colombia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.
- PEREA DÍEZ, Alfredo. Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1985). *Mitigación del impacto ambiental en la carretera Medellín-Bogotá*. Bogotá.
- POSTEL, Sandra; J. C. Ryan (1991). "Reforming Forestry". Doc. Fuente: *A Worldwatch Institute. State of the World*. New York, w.w. Norton Company.
- PRIETO GONZÁLEZ, José Luis (1999). "Análisis multitemporal del cambio de cobertura de la tierra Cuenca Alta Río Guatiquia - sector bajo", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 06, No.12 (dic., 1999); p. 110-118.
- PULIDO, María Fernanda; Carlos Eduardo Gómez Sánchez; Mario Avellaneda Cusarúa; Inderena; Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente. (1988). *Problemáti-*

ca ambiental ocasionada por las carreteras nacionales y los caminos vecinales.

PULIDO, María Fernanda; Carlos Eduardo Gómez Sánchez; Mario Avellaneda Cusarfa (1988). *Problemática ambiental ocasionada por las carreteras nacionales y los caminos vecinales*. Bogotá, Inderena, 140 p.

RAMÍREZ MOYA, Ximena; Edgar Mauricio Sierra Suárez (1998). Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales; Ideam; Universidad Distrital Francisco José de Caldas facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal (1998). "Caracterización y dinámica sucesional en tres tipos de bosque ubicados en el Magdalena Medio", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 05, No.11 (dic.).

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel (1995). "¿A quién pertenecen nuestros mayores bosques?", en *Tierra verde. El buen uso del Recurso*. Cali, Colombia. No. 17 (septiembre). p. 5.

RODRÍGUEZ S., Mario Germán. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1986). "Las vías y la red urbana", en *Colombia, sus Gentes y Regiones*. Bogotá. No. 03 (sep.); p. 38-51. Bogotá, IGAC.

RODRÍGUEZ, Javier (1999). "Caracterización florística y estructural de los principales tipos de bosque en la Serranía de Taraira (Departamento del Vaupés)", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 06, No. 12 (dic., 1999); p. 90-100.

ROJAS LEÓN, Héctor; Fernán Macía Sanabria (1998). "Los acuerdos sectoriales y la universidad", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 05, No. 11 (diciembre). Publicación de la Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal. p. 158-159.

- SALAMANCA, Sonia; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Los bosques alto-andinos", en *Colombia, sus Gentes y Regiones*. Bogotá. No. 09 (mar. 1988); p. 19-29. Bogotá, IGAC.
- SALAS FLORES, Gonzalo De Las (1977). *Ecosistemas forestales*. Bogotá, Inderena, 11.
- SALDARRIAGA, Juan Guillermo (1990). "Por un manejo adecuado del ecosistema amazónico", en *Colombia, Ciencia y Tecnología*. Bogotá. Vol. 08, No. 2 (abr-jun.); p. 28-29.
- SÁNCHEZ PÁEZ, Heliodoro (1998). "Proyecto Conservación y manejo para el uso múltiple y el desarrollo de los Manglares de Colombia", en *Colombia Forestal*. Bogotá. Vol. 05, No. 11 (diciembre). Publicación de la Facultad del Medio Ambiente y recursos Naturales Proyecto Curricular de Ingeniería Forestal. p. 41-55.
- SÁNCHEZ SÁENZ, Mauricio; Patei Miraña (1991). "Utilización de la vegetación arbórea en el medio Caquetá : 1. El arbol dentro de las unidades de la tierra, un recurso para la comunidad miraña", en *Colombia Amazónica*. Corporación Colombiana para la Amazonia - Aracuaara. Bogotá, Colombia. Vol. 05, No. 2 (dic.); p. 69-98.
- SIMON, Arthur, "Vida, pasión y futuro de los bosques colombianos", en *Revista Javeriana*, Bogotá No. 511:61-70, ene.-feb. 1985.
- Universidad de Antioquia; Colombia; Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1989). *Estudio de impacto ambiental de la vía La Uribe-San Vicente del Caguán. Selección mejor alternativa*. Medellín.
- Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Facultad De Ingeniería Forestal (1979). *Descripción de los principales*

ecosistemas y pautas para el uso racional de la tierra en Colombia. Bogotá: 132 p.

USECHE C., Luis E. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1987) "Los bosques en Colombia", en *Colombia, sus Gentes y Regiones*. Bogotá. No. 08 (dic.); p. 3-15. Bogotá, IGAC.

VALLE ARANGO, Jorge Ignacio del; Álvaro Lema Tapias (1999). "Crecimiento de cohortes de árboles coetáneos en rodales espacialmente dispersos: el caso de *camposperma panamensis*", en *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*. Bogotá. Vol. 23, No. 87 (Jun.); p. 249-260.

VARELA VARELA, Édgar; Carlos A. Alba Agudelo; Héctor H. Romero Matiz (1980). *Cuenca Alta Río Chicamocha. Factores del medio físico. Procesos erosivos y tratamiento*. Tunja, Inderena-DRI.

——— (1978). *Microrregión Bajo Ricaurte-Boyacá: factores del medio físico - procesos erosivos*. Moniquirá, Inderena-DRI.

——— (1978). *Microrregión Bajo Ricaurte-Boyacá: procesos erosivos*. Moniquirá, Inderena-DRI.

VINCELLI, Paul C. (1980). *Estudio de la vegetación del territorio faunístico El Tuparro*. Parque Nacional Natural El Tuparro. Bogotá, Cuerpos de Paz, Inderena.

WALSHBURGER, Thomas (1990) "Sistemas indígenas de uso de la selva, ¿una alternativa para la Amazonía?", en *Colombia, Ciencia y Tecnología*. Bogotá. Vol. 08, No. 2 (abr-jun.); p. 14-16.

WILCHES-CHAUX, Gustavo (2001). *De nuestros deberes con la Vida. Ética y Educación Ambiental*. CRC, Cauca.

——— (1992). *Medio Ambiente y Conflicto Social*. FUNCOP-Viva la Ciudadanía, Bogotá.

ZULUAGA RAMÍREZ, Silvio (1984). *Parque Nacional Natural Los Katíos; Informe de observaciones fenológicas*. Bogotá, Inderena.

Petróleo, ambiente y conflicto en Colombia

Alfonso Avellaneda Cusarúa

ANTECEDENTES

Durante el último siglo Colombia ha profundizado sus procesos de conformación como nación, después de las innumerables guerras civiles que azotaron el territorio durante el siglo XIX. No bien superado el impacto de la separación de Panamá, el país inició la búsqueda de hidrocarburos en el valle del Magdalena, la llanura costera y la región del Zulia - Catatumbo limítrofe con Venezuela. Las primeras iniciativas fueron cedidas por concesión a personas privadas como en el caso de las dos más importantes: Barco en el Catatumbo y Mares en el Magdalena medio santandereano, las cuales fueron negociadas por los concesionarios, por cifras irrisorias con empresas extranjeras norteamericanas como la Mobil-Texas y Tropical Oil Company. Esta situación, con la anuencia del Estado marcaría a lo largo de la historia del petróleo en Colombia, el hecho de ceder a los extranjeros la explotación de este recurso energético, y con ello sembrar las bases de una permanente confrontación entre diversos intereses de la nación, unas

veces con movilizaciones sindicales, de campesinos e indígenas y otras en forma más aguda como confrontación armada de las guerrillas contra el Estado y las compañías petroleras. En varias ocasiones también debido a posiciones nacionalistas de ministros de Minas y Energía, se han producido fricciones al interior del aparato del Estado (De la Pedraja, 1993).

Diversos gobiernos desde los primeros años del siglo xx acudieron a la ocupación militar de las regiones, entonces inhóspitas y "salvajes" para abrirle paso a las actividades petroleras. De esta forma se ocupó el Catatumbo, territorio de los Motilón- Barí, y en el Valle del Magdalena se desalojó por la fuerza a los colonos en donde se instalaron los campos petroleros y los oleoductos. Se realizó también mediante el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas Zenúes en la Costa Atlántica, para lo cual legalmente se declaró su extinción para arrebatarle sus predios para las concesiones petroleras, o se acudió a la cacería de los indígenas que perseguían con flechas los vehículos de la Tropical Oil Company en la región del Casanare, en los años cuarenta (Avellaneda, 1998). Las luchas sociales de la década de 1940 tuvieron como una de sus principales motivaciones la reversión de la Concesión de Mares a la nación y la necesidad de crear una empresa petrolera del Estado, lo cual dio origen a Ecopetrol. El gaitanismo con su líder a la cabeza se apersonó de esta lucha nacionalista y fue en Barrancabermeja donde se crearon organismos de poder popular local encabezados por el sindicato petrolero, como respuesta organizada a la muerte del caudillo el 9 de abril de 1948. La persecución de los líderes de esta revuelta posterior al 9 de abril de 1948, por el gobierno de Ospina Pérez, sembraría inconformidades que se manifestarían años más tarde, con el surgimiento de la guerrilla liberal liderada por Rafael Rangel en

Santander en los años cincuenta (Montaña Cuéllar, 1977) y crearían un clima propicio para el nacimiento a mediados de la década de 1960 en esa región de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional, ELN, que se ha caracterizado por sus posiciones radicales frente al tema petrolero, con influencia en el sector sindical de los trabajadores petroleros (Vargas Velázquez, 1992; PNUD, 2003).

Pero a su vez la actividad petrolera al abrir tierras "baldías" propició procesos de colonización, generando amplias expectativas entre población para tener acceso a recursos como las maderas y nuevas tierras.

Estos antecedentes se convertirían con los años, en lugares comunes que se reflejan en el imaginario colectivo entre campesinos, indígenas y colonos, que asocian la actividad petrolera de manera contradictoria según sus intereses: como una ocupación militar, o como redentora de la pobreza, preparándose en cada caso para acciones de resistencia cultural de los indígenas, y negociación, como en el caso de las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Desempleados, que pactan con las petroleras puestos de trabajo o programas sociales, o las acciones armadas de la guerrilla, mediante las cuales se buscan objetivos de más largo alcance con el Estado, para conseguir la nacionalización del recurso, o con las compañías petroleras recursos económicos mediante la amenaza.

El Estado colombiano así lo ha permitido o favorecido, pero es esquivo o indiferente para asumir las consecuencias. A principios de la década de 1990, por ejemplo, durante la planificación para la construcción del Oleoducto Colombia, un general del Ejército Colombiano consideró que esta actividad era antes que cualquier otra circunstancia, una operación militar ya que implicaba la penetración por zonas dominadas por la guerrilla. De hecho en

los últimos años esta situación se ha puesto de manifiesto con mayor amplitud en el caso del Oleoducto Caño Limón – Coveñas, que entre 1986, año de inicio de operación, y el año 2003, ha sufrido 1.000 atentados por parte de la guerrilla del ELN y las FARC, debido a su ubicación en un corredor estratégico binacional colombo – venezolano y de conexión de los Llanos Orientales con la Costa Atlántica.

La hipótesis que pretende desarrollar el presente ensayo es que los conflictos petróleo – medio ambiente están basados en un escenario de inequidad y segregación que se ha venido construyendo en las zonas petroleras a lo largo de un siglo, afectando territorios y culturas indígenas, destruyendo recursos naturales estratégicos como la biodiversidad y el agua dulce, y creando y alimentando situaciones de conflicto que se proyectan mas allá de las regiones donde se explota este recurso energético, impactando a toda la nación.

Se destacan cuatro elementos que relacionan directamente la actividad petrolera con el conflicto actual: Primero: las condiciones de explotación han sido impuestas por las compañías petroleras (Molano, 2001). Segundo: las formas de explotación se han hecho sobre la base que las compañías han decidido sobre vidas, tierras y recursos en las zonas petroleras creando estructuras paraestatales de poder (Jimenez y Sideri, 1985). Tercero: se crean enclaves de producción, que debido a los altos salarios, desestabilizan la economía local, propician el desplazamiento de trabajadores del campo hacia el sector petrolero, afectando la producción agraria y el desempleo urbano (Avellaneda, 1998). Y cuarto: el propósito de extraer el petróleo a las mayores tasas de producción y en los menores tiempos, implica conflictos con las instituciones y las poblaciones locales, por los daños ambientales

generados, e invasión de territorios étnicos, y propicia directa o indirectamente violación de los derechos humanos como respuesta a las resistencias de comunidades indígenas y poblaciones campesinas. En este ensayo nos detendremos sobre el segundo, tercero y cuarto de los elementos planteados, ya que en conjunto impactan el medio ambiente, dejan un inmenso pasivo ambiental y generan conflictos que se prolongan por largos periodos, alimentando el conflicto armado.

EL APORTE DEL PETRÓLEO EN LA FORMACIÓN DE REGIONES

En el debate contemporáneo sobre ordenamiento territorial, no es posible desconocer la existencia de zonas petroleras que han contribuido a configurar regiones como el Magdalena Medio (Vargas Velásquez, 1992) y el Piedemonte llanero. Durante el siglo xx, el Magdalena Medio pasó de ser un gran territorio de selvas, surcado por el gran río de la Magdalena, a convertirse en una zona de colonización, atravesada por carreteras y puertos sobre el río Magdalena. Durante casi 50 años, el río fue navegado por decenas de buques tanqueros alimentados por los campos petroleros en Barrancabermeja, abiertos sus bosques para campamentos y pozos petroleros, detrás de lo cual fue avanzando la tala de las maderas, la quema de los bosques y la configuración de un paisaje ganadero desde Puerto Boyacá hasta San Alberto en el departamento del Cesar, y la consolidación de Barrancabermeja como ciudad industrial de gran importancia. Con el paso de los años los inmigrantes de Bolívar, Antioquia, Boyacá y Cundinamarca construyeron alrededor de la economía que surgía de los campos petroleros y la refinería de Barrancabermeja una región de gran dinamismo económico, esencialmente extractiva de recursos como

el petróleo, la madera y la pesca, que con el aumento de la población, la consolidación de los grandes latifundios ganaderos, fue generando la expulsión de colonos hacia los cascos urbanos de Puerto Boyacá, la Dorada, Puerto Triunfo y Barranca, convirtiéndose en un escenario de conflictos en medio de un territorio de gran complejidad climática y riqueza ecológica, que reclama su constitución como región, situación que no ha sido atendida hasta ahora (Avellaneda, 1998). Tal como lo señala Libardo Sarmiento, aceptar esta demanda regional es permitir que se desarrollen nuevas provincias, sin el amarre de las fronteras actuales político administrativas, artificiales e impuestas de manera arbitraria. Por ejemplo para el Magdalena Medio implica la consolidación de una nueva región, pero hoy es patio trasero de Santander, de Antioquia, de Cesar y de Bolívar. Su conformación implicaría una redefinición del poder, pues los antioqueños no van a querer soltar su zona de influencia sobre el Magdalena Medio, lo mismo los santandereanos y los de Cesar; pero hay una necesidad sentida allí de constituir una nueva región autónoma de desarrollo con un centro en Barrancabermeja (Sarmiento Anzola, L., 2000:24-25).

En otros horizontes más al norte, en el Zulia, la apertura para la producción agrícola de las ricas tierras del Valle del Zulia en Norte de Santander y la dinamización de la economía en la frontera nororiental con Venezuela, fue posible gracias a los capitales que aportaron las actividades petroleras.

Reconocer estas herencias históricas recientes y capitalizarlas a través de la consolidación de regiones autónomas, de cuyo origen está en la riqueza petrolera, sería una mínima acción de realismo y justicia con una población que por varias décadas ha aportado con su trabajo a la nación y sólo ha recibido una mínima

parte. Según Alvarez¹, las zonas petroleras de Barranca y el Zulia han generado más de 1.500 millones de barriles de petróleo que en dineros actuales representaría más de 30.000 millones de dólares, y sólo ha recibido unos 100 millones de dólares en inversión social.

Arauca y Casanare, si bien eran reconocidas como áreas con potencialidad petrolera desde la década de 1930, sólo hasta los grandes descubrimientos de las décadas de 1980-1990 de los yacimientos de Caño Limón en Arauca y Cusiana y Cupiagua en Casanare, se constituyeron en zonas petroleras, que con los yacimientos de Apiay en el Meta, conforman hoy la zona petrolera del Piedemonte llanero.

El descubrimiento de Caño Limón a principios de la década de 1980, incorporó la región del Sarare al comercio con Cúcuta y con Venezuela. Caseríos como Arauquita crecieron aceleradamente cuando las petroleras en 1984-86 establecieron allí sus campamentos para iniciar operaciones en el campo petrolero y construir el oleoducto en el tramo Caño Limón - Río Zulia, por la empresa alemana Mannesman. Los viejos proyectos de colonización que habían sido abandonados a su suerte por el Incora, después de haberlos patrocinado en la década de 1960, cobraron vigor por estos años y se creó un corredor de movilidad comercial muy dinámico entre Saravena y la capital de la entonces Intendencia de Arauca. Los primeros flujos de capital por la exploración e inicios de la explotación petrolera que llegaron a la Intendencia encontraron a una clase gobernante local, sin capacidad de planificación, por lo cual los dineros se ejecutaron en obras suntuarias y en obras de saneamiento en las zonas urbanas, que no fueron mantenidas adecuadamente en los años siguientes, debido a la baja

1 Mandato Ciudadano por la Paz (1999). p. 59.

capacidad tecno-administrativa de las instituciones locales y regionales. Durante la década de 1990, sin embargo, se ejecutaron con las regalías petroleras importantes obras de infraestructura en la capital Arauca, del ya Departamento de Arauca, transformando a esta población de una pequeña ciudad de provincia en una ciudad de frontera; pero la corrupción de los gobernantes capitalizó gran parte de los recursos hasta sumir al departamento en nuevas crisis sociales y políticas.

En el caso de Casanare, el descubrimiento de los campos petroleros en Cusiana y Cupiagua en los primeros años de la década de 1990, dinamizó una región que había sido olvidada por el Estado central y por el Departamento de Boyacá, cuya clase política la tuvo como su finca para extraer ganado, como reserva maderera o como zona de recreo para la cacería y la pesca. Las regalías que había generado Caño Limón fueron invertidas en parte por la nación en la construcción de la Vía Marginal del Llano durante los últimos años de la década de 1980, y la bonanza petrolera en Cusiana permitió completar el corredor pavimentado desde Villavicencio a Yopal y de ésta ciudad hasta otros pueblos vecinos en las vías hacia Arauca y Orocué. Yopal se había mantenido hasta antes de la bonanza petrolera de Cusiana como un pequeño pueblo de 15.000 habitantes, en su mayoría llaneros o boyacenses, comerciantes y ganaderos, con gran presencia cultural de las costumbres casanareñas, compitiendo con Aguazul, Arauca y Villavicencio en la emulación de la cultura llanera. Las actividades petroleras adelantadas por los franceses de la Elf Aquitaine, los ingleses de LASMO y Ecopetrol, en varios campos pequeños antes del descubrimiento de Cusiana, dinamizaron en alguna medida el comercio y la mano de obra local, pero no alcanzaron a despertar la expectativa regional y nacional como para generar

migraciones de otras regiones. Una vez la bonanza petrolera de Cusiana se anunció hacia el año 1992, se generó una inmigración sin precedentes que rompió la dinámica económica y social local y regional. Cientos de familias de todas partes del país se establecieron en Tauramena, principal pueblo en la zona petrolera, luego en Aguazul, por el descubrimiento de los yacimientos en Cupiagua y Volcanera y en Yopal por los campos de Floreña y por su condición de capital del departamento. Durante los últimos diez años, estos municipios crecieron a ritmo sin precedentes. La clase política local ha mostrado mayor capacidad para la planificación, el fortalecimiento institucional y la gestión pública que en el caso de Arauca, construyendo importantes infraestructuras urbanas y vinculando tierras en el Piedemonte a la producción agrícola industrial, especialmente mediante el cultivo de arroz, la palma africana y el mejoramiento de la ganadería. Para principios del siglo XXI, Yopal tiene una población de más de 70.000 habitantes, con un comercio dinámico e infraestructuras educativas y productivas en consolidación, siendo ahora una ciudad de cabecera de los Llanos Orientales.

La exploración petrolera ha permitido también el descubrimiento de importantes yacimientos de gas natural en la Guajira y Casanare, lo cual ha posibilitado la construcción de una red de gasoductos que cubren en la actualidad la mayoría de las regiones de Colombia, mejorando los hábitats locales al sustituir combustibles como el carbón mineral, altamente nocivo para la salud y el cocinol, de alto riesgo para los usuarios domiciliarios. La utilización masiva del gas natural domiciliario, ha contribuido también a mejorar la calidad de vida de la población y a disminuir la presión sobre recursos energéticos como la leña, contribuyendo a la conservación de los bosques en algunas regiones.

ESCENARIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS PETROLEROS

No es posible entender el trasfondo de la relación conflicto, tema petrolero y medio ambiente, sin una rápida revisión histórica del origen y desarrollo de las actividades petroleras en el último siglo. Muchos de los territorios de Colombia al final del siglo XIX eran desconocidos, algunos caminos que fueron construidos por entonces para abrir rutas entre el altiplano y el Valle del Magdalena, habían sido abandonados durante las guerras civiles. A principios del siglo XX, el país se recobró de las luchas intestinas e inició la búsqueda del petróleo, teniendo como referencias manaderos naturales que se conocían en el Magdalena Medio santandereano, en la región del Zulia y Catatumbo en Norte de Santander, en el alto Magdalena y en el Departamento del Meta.

El siglo XX comienza con la búsqueda de nuevas fuentes energéticas para satisfacer las crecientes demandas de energía, acentuadas después de la Primera Guerra Mundial y esta razón se manifestó con el interés de empresas petroleras norteamericanas e inglesas, las dos potencias industriales de entonces, por apropiarse de este recurso energético. Antes de 1930 la exploración de hidrocarburos estuvo limitada a tres regiones: El valle Medio del Magdalena con epicentro en Barrancabermeja – El Centro; Zulia – Catatumbo con epicentro en Petrólea, y la Llanura Costera del antiguo departamento de Bolívar, con epicentro en San Andrés de Sotavento.

En la región del Catatumbo, las actividades petroleras de la Concesión Barco se superpusieron al territorio de la etnia Motilón – Barí, sobre áreas selváticas de la cuenca del Alto Catatumbo y el Zulia, que hacen parte de la cuenca sedimentaria más grande del mundo o cuenca del Lago de Maracaibo, cuya mayor parte

está en territorio venezolano. Las exploraciones tuvieron dos periodos de desarrollo en esta región, comenzando la primera con ocupación militar hacia 1905. Para realizarlas el gobierno de Rafael Reyes armó cuadrillas especiales del Ejército para apaciguar a los motilones, debido a la tradición de resistencia en defensa de su territorio que había demostrado este pueblo indígena durante la Primera Pacificación realizada entre 1722-1818. Los petroleros llegaron hacia 1913, y hasta 1964 fueron ampliando su presencia e influencia en territorio Barí, año en que se considera finalizada la Segunda Pacificación, arrebatando tierras a los indígenas y abriendo espacio a los latifundios ganaderos. Estas dos actividades han estado íntimamente relacionadas en todas las zonas petroleras, siendo una de las principales causas del conflicto. Durante todo este periodo la Gulf Oil y posteriormente la Texas-Mobil recurrirían a los diferentes gobiernos para el apoyo militar con el fin de garantizar las explotaciones y el transporte por el oleoducto hasta la Costa Atlántica. Las vías de penetración al corredor del oleoducto para facilitar su construcción y operación construidas durante la década de 1930-1940, se convirtieron en los corredores de la colonización. "Al proceso de usurpación de las compañías petroleras siguió la expropiación por parte de grandes hacendados zulianos, de las llanuras bajas, empujando a los Barí hacia las estribaciones y puntos más quebrados de la Serranía de los Motilones" (De la Pedraja, 1992).

En el caso de los territorios correspondientes a la Concesión Mares en el Valle medio del Magdalena, región de cuajadas selvas húmedas, que había sido negociada por el concesionario con la Tropical Oil Company, más conocida como la Troco, las actividades petroleras se iniciaron en 1916 y la infraestructura se desarrolló a costa de penetrar los territorios con vías, pozos y ductos

hasta los muelles de Barrancabermeja, para llenar tanques que llevarían el petróleo hasta Cartagena. En la primera mitad de la década de 1920, se realizaron las negociaciones y la construcción del oleoducto por la empresa Andian Nacional Corporation, más conocido como el Oleoducto de la Andian, que se constituyó a partir de 1926 en corredor de colonización regulada por la compañía dueña del proyecto y la Troco, señaladas en las condiciones de concesión entre el Estado colombiano y la Andian, que además de beneficios económicos para tal actividad, le había otorgado soberanía sobre vidas, tierras y recursos (Jiménez y Sideri, 1985), tal como en su momento lo denunciara la comisión investigadora de las irregularidades del Contrato, presidida por el escritor José Eustasio Rivera en 1927. "La resolución sobre las reservas de la nación en la zona del oleoducto fue un nuevo triunfo de la Andian y una amenaza de despojo para los colonos" (Rivera y otros, 1927). En efecto durante la construcción del oleoducto, la Andian desalojó colonos antiguos y reguló los procesos de colonización entre Barrancabermeja y Cartagena en un corredor de 500 kilómetros. Lo mismo ocurrió con las actividades de la Troco. Podemos señalar que las trochas de penetración que la Tropical Oil Company abrió para la búsqueda y explotación del petróleo sirvió como mecanismo de entrada de nuevos colonizadores entre Barrancabermeja y San Vicente. Allí comenzó a emerger un tipo de conflicto social que enfrentó a los colonos y a la Tropical, que contribuyó a alindar adversarios y fortalecer solidaridades: de un lado, los colonos que recibieron la solidaridad de los obreros petroleros y, del otro, la Tropical apoyada en autoridades estatales parcializadas (Vargas Velásquez, 1992).

El Estado colombiano, tanto en el caso de las actividades petroleras en Catatumbo, como en el valle medio del Magdalena,

actuó como un actor económico más, interesado en obtener pingües ganancias, con el argumento de la importancia del excedente petrolero como fuente de ingresos y divisas, llevó a los gobiernos a firmar importantes contratos de concesión con empresas del exterior que garantizaron con creces las ganancias de los capitales invertidos por las compañías petroleras extranjeras. La industria del petróleo, en el período comprendido entre 1921 y 1957, introdujo al país 127 millones de dólares y retiró por utilidades 1.137 millones de dólares, lo que arroja como utilidad líquida para dicha industria el 807% (Montaña Cuéllar, 1977). Durante todo este período y hasta la década de 1990, se desconocieron los derechos de los pueblos indígenas y de los colonos que se habían establecido en las áreas de concesión, generando permanentes conflictos con éstos y de éstos con nuevos colonos que se establecieron atraídos por la esperanza de trabajo en los proyectos petroleros. El flujo permanente de pobladores a las zonas petroleras fue dando lugar a la aparición de nuevos actores sociales, que expropiaron a indígenas y campesinos y construyeron pueblos sobre campamentos petroleros, que servirían de puntales para la colonización, como Yondó en Antioquia, Puerto Boyacá en Boyacá y Petrólea en el Catatumbo nortesantandereano, o transformarían caseríos en verdaderos pueblos y ciudades, como Barrancabermeja y Tibú.

En las décadas siguientes, la actividad petrolera se convirtió en un elemento fundamental para configurar al Magdalena Medio, desde Puerto Boyacá hasta San Alberto en el Cesar, en una región caracterizada por la dinámica petrolera, con pueblos de múltiples orígenes y abigarradas culturas, con un perfil cultural en formación y afirmación aún difícil de entender, debido a lo reciente de su creación y al hecho de que a los conflictos petrole-

ros, se han sumado otros derivados de la lucha por la tierra y el poder, en esta región de gran importancia estratégica debido a su ubicación en el centro geográfico del país.

Los actores sociales en estas zonas petroleras buscaron durante años espacios de gobernabilidad que no encontraron en las instituciones del Estado, precarias y subyugadas al poder de los enclaves petroleros, donde se centralizó el poder real, como es el caso de la Troco en el Centro y Refinería, y a partir de 1951 Ecopetrol en Barrancabermeja, los campamentos de la Gulf, Texas, Mobil y Ecopetrol en el Catatumbo, y el campo Velásquez de la Texas Petroleum Company en Puerto Boyacá, en el período comprendido entre 1950 y 1994. En estos territorios se diluye la institucionalidad y se mantiene el poder real los agentes externos, que no responden por los reclamos de los actores económicos y sociales locales. Como lo señala en reciente informe del PNUD² en las zonas de frontera, en la cual están ubicados los principales yacimientos petroleros, se expresan la creatividad, la apertura y la movilidad social pero, por otro, se sufren la incertidumbre, la vulnerabilidad, el engaño y la indefensión frente al más rico, el más astuto, el más poderosos y el mejor armado. Las compañías petroleras establecidas como enclaves económicos, con una estructura social y espacial similar al *apartheid*, cuyas características de segregación social se expresan en que los campamentos petroleros gozan de todos los beneficios en vivienda, alimentación, salud, agua potable, recreación, mientras los asentamientos de malleros, trabajadores y colonos y los pueblos vecinos mantienen un elevado nivel de degradación, sin las necesidades básicas satisfechas, ni con institucionales autónomas y fuertes, capaces de propiciar que los flujos de ganancias que genera esta actividad

2 PNUD (2003).

se irrigen entre la población, facilitan el surgimiento y crecimiento del conflicto social y armado que ha caracterizado a estas regiones como el Magdalena Medio y el Catatumbo por casi cien años. En estas regiones los conflictos, ante la ausencia de instituciones estatales, de una sociedad civil organizada y con una democracia amenazada, la representación de los intereses de los grupos sociales como campesinos, comerciantes, colonos pobres fue canalizado por décadas por el sindicato petrolero, lo cual lo convirtió en objetivo principal de persecución, tanto de los intereses económicos de las petroleras como de otros intereses favorecidos por éstas (contratistas, políticos locales y regionales) y más recientemente por las bandas armadas de paramilitares.

El sindicato petrolero nació como organización de colonos y obreros en 1922, para defender los derechos de unos y otros contra la Troco. Para 1924 se registrarían los primeros conflictos petroleros cuyas reivindicaciones principales giraban en torno a la construcción de campamentos, ante la precaria situación de saneamiento que vivían los trabajadores, acosados por enfermedades. "Multitud de campesinos desarraigados de las breñas de Santander y de las sabanas de Bolívar, atraídos por el espejismo de los altos salarios en las petroleras de Barrancabermeja, eran hacinados en sórdidas barracas, roídos por la enfermedad, sin higiene ni asistencia médica y contratados en míseras condiciones de trabajo (Montaña Cuéllar, 1977). Son los macheteros y hacheros contratados por la Tropical para desbrozar los caminos en la búsqueda del "oro negro". En 1920 se estimaba que pasaban de cinco mil los trabajadores existentes en Barrancabermeja" (Vargas Velásquez, 1992). Los conflictos de colonos y trabajadores petroleros desembocarían años más tarde en la reivindicación para el país de uno de sus más importantes recursos naturales, el petró-

leo, ante la reversión traumática de la Concesión de Mares en 1951 y forzaría al Estado a la creación de Ecopetrol (Vargas Velásquez, 1992). Fue precisamente en Barrancabermeja donde el gaitanismo que apoyó estos procesos tuvo su expresión más importante como fuerza organizada, encabezando la insurrección de Barrancabermeja el 9 de abril de 1948, ante la muerte del caudillo liberal. Se constituyó entonces la Junta Revolucionaria que ejerció el poder popular en la ciudad y áreas vecinas por varios días. Esta situación reprimida por el gobierno de Ospina Pérez daría lugar a las primeras guerrillas en la zona encabezadas por el gaitanista Rafael Rangel, que actuaría por varios años hasta su entrega de armas al gobierno pacificador de Rojas Pinilla.

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES CONTEMPORÁNEOS EN EL VALLE DEL MAGDALENA

Durante casi 50 años, en el Valle del Magdalena los procesos de explotación se hicieron sobre áreas casi selváticas y de baja densidad poblacional y siguieron un patrón de apertura de la frontera agrícola, que caracterizó las políticas del Estado hacia estos territorios, considerados baldíos nacionales. Los conflictos ambientales no se presentaron en la dimensión moderna, alrededor de la contaminación de cuerpos de agua, degradación de ecosistemas y exterminio de la fauna que caracterizaron estas actividades, sino alrededor de las condiciones de precariedad en la salud ambiental que rodearon los nuevos asentamientos humanos surgidos alrededor de los campamentos petroleros.

Numerosos conflictos surgieron al respecto, exigiendo servicios médicos, vivienda y agua potable, dados los niveles que alcanzaron enfermedades como el paludismo, las enfermedades diarreicas agudas, la tuberculosis y otras que cobraron muchas

víctimas entre estas poblaciones. Sólo años más tarde, ya por la década de 1980, se manifestarían los primeros conflictos ambientales entre los pobladores de Yondó y Ecopetrol por las actividades en el campo Casabe. Este lugar, cuyo campamento petrolero había sido uno de los mejor dotados en la región durante los años de explotación por la Shell, una vez revirtió al Estado colombiano sería abandonado, luego de ser desmantelado por el Ejército, al cual fue cedido los primeros años, y luego sería invadido por colonos y antiguos trabajadores de la petrolera para dar lugar a la cabecera municipal de Yondó. Casabe produjo en su mejor época, a principios de 1953, 45.000 barriles por día. El petróleo obtenido contenía para 1958 un 20% de agua salada, que era vertida a ciénagas una vez que se trataba el crudo en la planta de deshidratación; así se hizo durante años, destruyendo cientos de hectáreas de las ciénagas de mayor productividad pesquera en ecosistemas de agua dulce (Avellaneda, 1988).

Para 1985-1986, la crisis ambiental afloró en la zona, a partir de que las obras realizadas por Ecopetrol para revivir el Campo Casabe, dejaron al descubierto la situación en que se encontraba la infraestructura industrial abandonada, posterior a la reversión de la Concesión de la Shell - Cóndor. Innumerables e inmensos depósitos de crudo extendidos por todo el Campo, sobre los bajos inundables, contaminaban las aguas y las tierras. El conflicto se inició por que la sociedad civil, apoyada por el Procurador Agrario de la zona XVI, a mediados de 1986 citó al Inderena como autoridad ambiental y a Ecopetrol para iniciar negociaciones que dieran solución a la problemática ambiental. Por la sociedad civil asistieron la Asociación de Usuarios Campesinos, el frente Común, la Unión Sindical Obrera, la Junta de Acción Comunal, la Unión Patriótica y la Asociación de Desempleados. Ante la no

asistencia de Ecopetrol, la Asamblea precisó los siguientes problemas ambientales que los afectaban:

- Contaminación de aguas superficiales por derramamientos de crudo.

- Problemas de salud en la población que consume el agua de los caños afectados por la contaminación y envenenamiento de animales.

- Quema de cultivos y pastos con crudo y aguas contaminadas con residuos de la explotación petrolera.

- Taponamiento de caños y perjuicio sobre los pastos y cultivos por las exploraciones para las labores de instalación de pozos de inyección de agua.

- Vibraciones que producen deslizamiento de tierras.

- Contaminación de la Ciénaga del Tigre.

Este pliego de reclamaciones de las comunidades, dio lugar para exigir a Ecopetrol la ejecución de un Plan de Manejo Ambiental, el primero formulado en el país, corriendo el año de 1986, cuya ejecución tendría una inversión superior a los 2 millones de dólares. En la década de los noventa los grupos paramilitares desalojaron violentamente a la guerrilla del ELN y las FARC de la región de Yondó, generando grandes desplazamientos de campesinos hacia Barrancabermeja

Otros conflictos ambientales surgirían en los siguientes años en el valle del Magdalena. En la isla de Mompo, en 1988 los campesinos del Corregimiento del Vesubio, correspondiente al municipio de Talaigua Nuevo elevaron queja ante Inderena por daños ecológicos producidos por la actividad petrolera en los campos de Cicuco y Boquete, así como por derrames en el antiguo Oleoducto de la Andian y por la exploración petrolera con dinamita en la ciénaga de Pijiño. Se destaca que las comunidades no

encontraron en el Estado local y regional espacio para ser escuchadas (Avellaneda, 1988). Como antecedentes de este conflicto, se destaca que la actividad petrolera en la zona se inició en 1956 cuando a la compañía Colombian Petroleum Company, COLPET, le fue otorgada la concesión Cicuco –Violo. Tras 20 años de explotación indiscriminada el contrato reversionó a la nación y a partir de 1976 lo explota Ecopetrol. La producción llegó a ser de 27.000 barriles día. Por el año en que surgieron las reclamaciones los campos estaban produciendo menos de 500 barriles/día, en una franca declinación (Roa, 2002) y afectando ciénagas sobre un área de 10.000 has., de las cuales vive una población de cerca de 14.000 personas. Entre los años 1988 –cuando se hicieron las primeras reclamaciones– y 1999 se sucedieron varios momentos del conflicto, en los que intervinieron diversos actores sociales, económicos y varias instancias del Estado a todos los niveles. Se menciona como uno de los momentos más importantes del conflicto la participación de la Alcaldía municipal de Cicuco, ente territorial creado al principio de la década de 1990. Para 1998, a diez años de haberse iniciado el conflicto, todas las instancias municipales decidieron apersonarse de las reclamaciones ante la empresa petrolera, situación que generó una gran movilización social, la cual obligó a que Ecopetrol se sentara a la mesa de negociación, precisándose bases éticas, objetivos, alcances de la misma, globalizados en medidas de mitigación/rehabilitación, de compensación e indemnización, dado el elevado costo de los pasivos ambientales que había dejado la actividad petrolera durante más de 30 años, que se reflejaban en el empobrecimiento y deterioro progresivo de la población de pescadores, debido al casi agotamiento del recurso pesquero en las ciénagas afectadas por los vertimientos petroleros. Ecopetrol burló los acuerdos de la negociación, y las autoridades ambientales representadas por el Mi-

nisterio de Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, fueron incapaces de hacer cumplir las resoluciones emitidas para rehabilitar y compensar a los afectados por los daños que se causaron, las comunidades solicitaron la participación de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, que elevó Acción Popular a nombre de las comunidades ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, ente que judicializa el conflicto desde entonces. Por otra parte, Planeación Nacional y la Contraloría General de la República, realizaron un detallado estudio de los costos ambientales de los daños, acogiendo acuerdos de la mesa de negociación, en cuanto a la indemnización por el pasivo ambiental, tomando como indicador la disminución de la producción pesquera, en ciénagas exclusivamente afectadas por la actividad de los campos mencionados, concluyendo que “el valor total del costo ambiental generado sobre la población dedicada a la pesca durante este tiempo (44 años) en el área cenagosa de los municipios de Talaigua Nuevo y Cicuco, como resultado de la extracción de hidrocarburos, con un nivel de confianza por la probabilidad de la muestra del 95% y un error de más o menos 6% es de: a. Si la decisión es dar mayor valor a las generaciones presentes sobre las pasadas (2%) el valor es de \$ 502.737 millones; b. Si es la de dar mayor valor a las generaciones pasadas sobre las presentes es de \$2.6 billones, y c. Si se utiliza una tasa intermedia es de \$969.777 millones (484 millones de dólares de 1999). (Contraloría General de la República, 2002).

La importancia de este conflicto, que continúa sin resolverse en los estrados judiciales, estriba en la rica experiencia de elementos planteados. Se destaca la persistencia de las comunidades de campesinos pescadores, que durante más de diez años han re-

clamado por los daños, la oposición de la Uso que apoyó a Ecopetrol, teniendo en cuenta que consideraba que el conflicto podría desembocar en el cierre del Campo petrolero, con perjuicios para la estabilidad laboral de los trabajadores, y las respuestas divergentes y contradictorias del Estado frente al mismo, encabeza, por un lado, de las procuradurías provincial y nacional y de las alcaldías de Cicuco y Talaigua Nuevo, comprometidas con las comunidades, que contrastan con la debilidad de las autoridades ambientales y la burla de la legislación ambiental por la petrolera estatal, heredera y responsable de un pasivo ecológico que ha deteriorado una gran región, sustento de pescadores artesanales, sobre el ecosistema de humedales interiores más ricos de Colombia y los segundos más importantes de América Latina, como el sistema de ciénagas de la Depresión Momposina.

En la región de Puerto Boyacá, hay otro conflicto que se ha prolongado por años. La Texas fue el centro del poder sobre un territorio de gran extensión de la antigua Concesión Guaguaquiterán. Como ninguna otra empresa, la Texas Petroleum Company configuraría por casi 40 años un dominio independiente, dado el hecho que adquiriría propiedades cobijadas por Cédulas Reales, cuyos dueños podían usufructuar de los recursos energéticos del subsuelo como propiedad privada. El Estado durante todos estos años se limitaría a recibir pingües recursos, pero pondría un batallón al servicio de la petrolera y le otorgaría vía libre para explotación de recursos, como la madera, y la regulación de la colonización, en una de las zonas de más alta riqueza en fauna, recursos madereros y pesca sobre las cuencas que alimentan la Ciénaga de Palagua, admirada por su belleza y riqueza natural, desde los primeros años de penetración española.

A principios de la década de 1980 se comenzaron a vislumbrar conflictos ambientales debido a las mortandades de peces en la Ciénaga y caños cercanos a los pozos petroleros. Las comunidades de pescadores de este cuerpo de agua, aliados con la Alcaldía de Puerto Boyacá, municipio creado por los trabajadores de la Texas, exigieron a la petrolera control de los frecuentes derrames de aceites, que sin embargo no ceden año tras año. Hacia 1990 fueron descubiertos inmensos depósitos de miles de barriles de lodos aceitosos en los bajos inundables que drenan a la Ciénaga y caños que transportaban aceites, cuyo existencia había ocultado la compañía. Diversos sectores de la sociedad se unieron para exigir la limpieza y recuperación de la ciénaga. El conflicto adquirió para 1994 gran importancia, ante el anuncio de la Texas de vender el campo petrolero de Velásquez y evadir de esta forma las exigencias de la sociedad civil y el Estado. La Asamblea de Boyacá se apersonó entonces de la vocería de los afectados y se expresó en pronunciamiento público pidiendo la intervención de la Dirección Nacional de Prevención de Desastres en los siguientes términos: "Durante alrededor de medio siglo, la empresa norteamericana Texas Petroleum Company, ha explotado el petróleo del territorio puertoboyacense. Con el trabajo de nuestros abuelos y padres, extrajo millones y millones de barriles petroleros de los campos que recibió a perpetuidad y gratuitamente bajo la Concesión Guaguaqui - Terán. Los obreros texacos vieron primero el cierre del hospital, luego la clausura del casino, posteriormente la aparición de los contratistas a quienes la empresa explota para obligarlos a chuparles la sangre a los trabajadores ocasionales, que aunque trabajan para ella, ninguna relación tienen con la Texas. En la vereda Calderón, donde funcionan las oficinas administrativas, la comunidad campesina carece de agua, luz y alcantarillado y la empresa les niega el servicio, mientras predica ser el mecenas

de la región. La laguna de Palagua, reserva ictiológica y natural de la región, fue prácticamente asesinada por la Texas, que derramó crudo, vertió y sigue vertiendo aguas residuales en ella, acabando por contaminación no sólo con el pescado que era la fuente de vida de cientos de campesinos, sino que a la par les negaba el acceso para utilizar sus redes de acueducto y energía eléctrica” (Asamblea de Boyacá, 1994).

En la región de Puerto Boyacá por la década de 1980 se constituyeron las autodefensas del Magdalena medio que tuvieron campos de entrenamiento con asesores israelíes, con centro en la Isla de la Fantasía en la Ciénaga de Palagua, que estaba bordeada por los campos petroleros de la Texas.

La debilidad institucional y la falta de voluntad política del gobierno nacional, favoreció que la petrolera burlara las solicitudes de las comunidades e instituciones de una región que la había acogido por más de 40 años y en los siguientes años vendería el campo petrolero, desconociendo la obligación impuesta por el Estado para recuperar la Ciénaga. Legalizaría la colonización mediante la venta y titulación de sus inmensos territorios, haciendo a su acomodo reforma agraria, favoreciendo el gran latifundio ganadero y dejando atrás un legado de crisis ecológica y social.

En el Alto Magdalena, Departamento del Huila, la explotación de hidrocarburos en el campo San Francisco, descubierto a principios de la década de 1980, generó daños ambientales a partir de 1990 en esta área de Asociación entre Ecopetrol y Shell -Hocol, que obligaron a la autoridad ambiental al cierre del mismo. Las comunidades de la cuenca del río Baché, donde se halla ubicada la explotación petrolera, elevaron varias reclamaciones y respaldaron la decisión. En esta ocasión la Procuraduría Agraria abogó

por los intereses de las petroleras, bloqueó la participación de las comunidades y el campo fue reabierto por la autoridad ambiental, con muy pocas medidas de control. Años más tarde, nuevas reclamaciones se han hecho a Ecopetrol por los pasivos ambientales de los campos entregados por la Shell-Hocol, correspondientes a la Concesión 540, caracterizándose este como un conflicto de baja intensidad, que sin embargo no ha escapado a la acción de la guerrilla que destruyó una batería de producción en 1992.

AMAZONIA: BONANZAS, ETNIAS, COLONOS Y CONFLICTOS

Si bien la presencia de ricos yacimientos de hidrocarburos en estas regiones data de la década de 1930, sólo hasta la década de 1960 el petróleo de la Amazonia adquirió importancia por el descubrimiento de los yacimientos en Orito, Departamento del Putumayo. Esta región de ancestral presencia de comunidades de muchos pueblos indígenas, dentro de los que se destacan los Ingas y los Kofanes, no sería la misma a partir de la explotación de hidrocarburos en la década de 1960. Aquí de nuevo la Texas hizo presencia fundando pueblos como Orito, La Hormiga y El Tigre, y transformando pequeños caseríos en pueblos importantes, como Villagarzón, Puerto Caicedo y Puerto Asfs, favoreciendo la penetración de la colonización a través de más de 200 km. de carreteras y por el corredor de 310 km. del oleoducto transandino que unió a Orito con Tumaco (Avellaneda, 1998).

Así recuerda Cándida Queta, Coordinadora de la Asociación de Cabildos del Valle del Guamuez la llegada de la petrolera: *“Cuando yo estaba todavía estudiando, no sé seis años, siete años, la reserva como le digo yo, era un territorio muy legítimo de nosotros los Kofanes, en la cual no habíamos tenido ningún proble-*

ma, de eso hace 30 años acá cuando vino la exploración de petróleo. En ese tiempo era abrir trochas y nunca llegaron a tener a nosotros en cuenta, tampoco los territorios indígenas, en la cual vino la colonización. Por la carretera que se vino de Santa Ana a San Miguel entró mucha colonización, con la cual vinieron gentes y se invadió el territorio indígena Kofán, que es de Santa Rosa del Guamuez, se invadió los territorios indígenas y desde entonces para acá nosotros vemos que eso es un gran problema, que nos ha afectado a nosotros los indígenas. El territorio que tenemos actualmente (1997) es un territorio muy pequeñito ya, invadido, la cual todavía estamos luchando de que no se invada mucho y día a día los compañeros indígenas van creciendo y no tienen territorio, ese es el problema que nosotros hemos mirado sobre los estudios sísmicos de la exploración de petróleo” (Avellaneda, 1998).

En 1997 Ecopetrol buscó de nuevo realizar exploraciones petroleras, lo que dio lugar a que los indígenas plantearan reclamaciones ante la petrolera y se establecieron negociaciones para que previo a las actividades se eliminaran varios depósitos de aceites abandonados en antiguos pozos y que contaminaban las aguas afectando la salud de la comunidad. *“Hablando de eso, es cierto –afirma Hernando Criollo, Gobernador del Cabildo de Santa Rosa del Guamuez–, lo que nosotros le estamos diciendo a ustedes, que nos colaboren y que nos ayuden a ver de que está contaminado nuestro territorio y por lo tanto nosotros no queremos de que entre el estudio sísmico, porque es poco lo que nosotros hemos recibido y el daño es mucho (...). Ayer estuvimos en la Hormiga, en la Casa Indígena, en donde estábamos reunidos todos planeando, pensando si los vamos a dejar entrar o no, en la cual pensamos también que se nos indemnice los daños, si no es así,*

no estamos de acuerdo que entre Ecopetrol a acabarnos lo poco que tenemos” (Avellaneda, 1998).

Al comenzar la década de los sesenta los indígenas del Medio y Bajo Putumayo, es decir no incluidos los del Valle de Sibundoy, sumaban cerca de 6.000, pertenecientes a las etnias Inga, Kofán, Siona, Eitoto y Koreguaje. Todas estas comunidades mantenían en forma muy sólida, sus sistemas tradicionales de organización doméstica y comunitaria, sus formas de liderazgo político y religioso, sus lenguas y las obras de su cultura material como viviendas, indumentaria, los enseres domésticos y los instrumentos para el trabajo y la música. La Texas Petroleum Company en la década de 1960, creó escuelas para niños de la comunidad kofán, obligándolos a asistir a las mismas y prohibiéndoles hablar en su propio idioma, con lo cual con los años se fue perdiendo en la nueva generación el aprecio por su lengua y cultura.

Sin haber concluido la década de 1960, (ONIC-CECOIN, 1999) el territorio que ocuparon los Kofán, en superficie cercana a 50.000 has. sobre los pequeños valles altos y medio del río Orito, habían pasado totalmente a manos de los obreros desvinculados de las compañías petroleras que, cansados de trabajar como “veintiocheros” se hacían colonos, o de los campesinos sin tierra que entraban a mañana y tarde por las nuevas vías de penetración. Para 1992 las comunidades kofanes titulares de las tierras en el valle del Guamuez, sólo contaban con 4.570 has. y para 1997, con sólo 3.000 has., en dos pequeños resguardos de Santa Rosa del Guamuez y Yarinal, que no alcanzaban una población de 1.000 indígenas (Atención Social Integral, Ecopetrol, 1997). En 40 años de explotación petrolera habían perdido el 94% del territorio. Los testimonios de los pobladores de la zona petrolera muestran una realidad agobiadora durante los últimos treinta años. Los altos salarios que

durante algún tiempo pagaron las compañías petroleras en los trabajos de exploración, de perforación y de construcción de los oleoductos añadidos a la desordenada inversión que, luego, las entidades territoriales (comisaría, intendencia o departamento y los municipios) hicieron de su porcentaje de regalías, descompensaron la economía regional, desestimularon el trabajo productivo legal, y estimularon a amplios sectores del campesinado de inmigrantes recientes al establecimiento de los cultivos ilícitos y al procesamiento y comercialización de éstos, como es el caso de la coca, dando continuidad a la bonanza de capitales que agudizaron aún más el conflicto sobre unos territorios, hasta hace poco indígenas, que desarticulados y casi destruidos por las compañías petroleras, (ONIC-CECOIN, 1999) se vieron envueltos en el remolino de la violencia guerrillera, paramilitar y de narcotráfico que ha caracterizado la zona en las últimas décadas.

El proceso de negociación del conflicto entre los cabildos indígenas kofanes y Ecopetrol, que hacía parte de la consulta para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental de las actividades que proyectaba ejecutar Ecopetrol, se frustró debido a que el Ministerio del Medio Ambiente por esos años, presionado por las petroleras, emitió el Decreto 883 de 1997 que contemplaba que únicamente se presentara un Diagnóstico Evaluativo del Medio Ambiente para ejecutar las actividades petroleras, abortándose la negociación iniciada entre indígenas kofanes y Ecopetrol. La empresa negoció con la guerrilla (ONIC-CECOIN, 1999), para poder realizar los trabajos, afectando aún más a los territorios indígenas. En 1998 el decreto mencionado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ya que violaba los derechos de participación en la decisión sobre la licencia ambiental, pero los trabajos sísmicos ya habían concluido. Se añadían de esta forma ingre-

dientes para el conflicto mayor en la región, como es la presencia de cultivos ilícitos.

En este contexto, otros actores han venido incrementando su presencia en la zona: la guerrilla y los paramilitares. Según los indígenas de la zona, en 1998 *“entró la Compañía y aparecieron los guerrilleros, detrás de ellos entró el Ejército. Los guerrilleros hacen reunión con la gente, exponen el motivo por el cual son ellos guerrilleros y dicen que su presencia causa también beneficio a la comunidad. Viene después el Ejército y dice que no nos podemos meter con ellos. El problema es que a uno a veces le toca forzosamente, con voluntad o sin voluntad, colaborarles, entonces lo acusan de colaborador y lo matan. Para poder hacer sísmica y las carreteras, las empresas hacen convenio con la guerrilla. Ecopetrol podía muy fácil haber podido meter primero el Ejército, pero no metieron el Ejército, sino que hacían acuerdo con la guerrilla. Después ya se metió el Ejército y vino el problema, acusándonos de que nosotros éramos colaboradores y ya agarraron las peleas”*³.

En los meses de julio y agosto de 2003, ante la agudización del conflicto armado, varios pozos petroleros fueron incendiados por la guerrilla, incrementándose los problemas ambientales y los riesgos de contaminación con petróleo en los territorios indígenas.

Fontaine (2003) concluye que el costo que generan los conflictos petroleros en las regiones de explotación en la Amazonia es aún más obvio para las poblaciones ubicadas en las áreas de extracción, que raramente se benefician de la riqueza producida

3 Testimonio de dirigente indígena participante en el Encuentro colombo-ecuatoriano Kofán sobre las exploraciones petroleras en Putumayo en la década de 1990 (ONIC-CECOIN, 1999).

en su territorio y que se enfrentan generalmente con diversos males (pérdida de control territorial, destrucción del medio ambiente, migración de poblaciones foráneas, corrupción, violencia de los grupos armados, etc.); y además considera que el petróleo es explotado en regiones muy ricas y muy frágiles desde el punto de vista de la biodiversidad, y el hecho de que las poblaciones indígenas involucradas son particularmente vulnerables y dependientes de los recursos de sus territorios para asegurar su subsistencia.

Los conflictos en la región de la Amazonia, ante la presencia de una complejidad étnica y cultural aún no descifrada, van a mostrar que más allá de la supervivencia cultural de los pueblos indígenas, lo que está en juego es la viabilidad del proyecto multiétnico y pluricultural contemplado en la carta Política del 91. El Estado parece no estar interesado en defender estos elementos básicos de la nacionalidad y, por el contrario, ha buscado menospreciar la existencia del elemento indígena, generalizando un tipo de resolución de conflicto que va más a buscar el desconocimiento de las etnias que apoyarlas en la defensa de sus menguados territorios, por procesos de intromisión como lo son las actividades petroleras cuyo saldo en cuarenta años de presencia en la Amazonia no ha ido más allá de la contaminación y deforestación de inmensas áreas. En la memoria colectiva de los pueblos amazónicos, como en ningún otro de Colombia, las actividades petroleras están asociadas a la destrucción de sus territorios, sobre lo cual centralizan sus demandas. El indígena reclama el derecho a la integridad de su hábitat y su etnia ya que para él la existencia de la selva y sus recursos en el territorio garantiza la calidad de vida que desea tener y su supervivencia como cultura. El indígena además se siente amenazado frente a la gigantesca demostración tecnológica de las actividades petroleras y opta en-

tonces por actitudes de resistencia pasiva, mientras el colono se organiza para reclamar empleo o ser aceptado como prestador de diversos servicios menores en los campos petroleros.

Con el favorecimiento de las actividades petroleras a través del Decreto 883/97, se eludió la participación ciudadana, uno de los derechos afirmados por la carta Política y se pusieron en tela de juicio una institucionalidad democrática y los derechos colectivos o culturales, reconocidos internacionalmente y ratificados por Colombia en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que se verá reflejada en la agudización de los conflictos locales entre colonos, indígenas y petroleros. En este marco de actuación del Estado, no se vislumbran a futuro soluciones duraderas a los conflictos, ya que estos pasarían para la Amazonia por la afirmación y respeto de los territorios indígenas reconocidos.

Para el ex ministro de Minas y Energía Rodrigo Villamizar (2001), el Estado en sus políticas de explotación de recursos naturales comete ciertas injusticias con las comunidades que abren espacios para el conflicto. *“Siempre volvemos a los puntos de coherencia entre las políticas del gobierno y sobre todo entre los estamentos mismos institucionales internos del gobierno en si hay claridad y transparencia; muchas veces ahí es donde ocurre la mayor parte de las injusticias, no se aplican las normas, no se convocan las consultas, se utilizan leguleyadas por parte del mismo Estado, que generan solamente frustración en las comunidades, obviamente que si estas comunidades no perciben ningún tipo de beneficio lo único que ven es que el recurso sale y nada regresa, ni por el tubo ni a través de las cuentas de los mandatarios regionales que podrían reinvertirlas, pues la gente toma una actitud beligerante y negativa, eso hay que entenderlo.*

“Las compañías petroleras se han demorado en entenderlo, es por eso que es tan importante que haya veedurías, o sea que sean grupos neutrales, independientes, ajenos al conflicto mismo que puedan dar su opinión, a ver si las partes están actuando sesgadamente o no. Esto se hace necesario especialmente en un país donde el gobierno toma partido no solamente a favor de las compañías, a veces lo toma en contra de las compañías, injustamente a favor de las comunidades, creo que las dos situaciones se han presentado”⁴.

A partir de la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 la participación de la sociedad civil y los controles ambientales se vieron fortalecidos durante los primeros años. Sin embargo, poco a poco en los últimos seis años lo que se ha visto desde el Estado es la dispersión de conceptos y actuaciones contradictorias, cada vez más proclives a favorecer los intereses de las compañías, como han sido las sucesivas reformas y reglamentaciones de las licencias ambientales y la debilidad y falta de voluntad política para estimular y educar a las comunidades en procesos de participación ciudadana. Las políticas petroleras neoliberales son ahora más laxas que nunca: prolongación indefinida de los contratos de asociación⁵, cesión por concesión de oleoductos como el de Orensa por periodos de 99 años y reducción de los controles ambientales por parte del Estado hasta eliminar las licencias ambientales para

4 Intervención de Rodrigo Villamizar, ex Ministro de Minas y Energía en la mesa redonda Compañías y Estado en Universidad Externado de Colombia, *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Tomo II, Bogotá, 2001, p. 199.

5 En entrevista reciente el Ministro de Minas afirmó: “En los yacimientos de gas de Chuchupa y Ballena en la Guajira, Caño Limón en Arauca y Cusiana en Casanare se extenderán los contratos de Asociación hasta su agotamiento, ya que nos da temor que se queden archivados en falsos nacionalismos y si revierten serían operados por un Estado ineficiente” (Reportaje Real de Yamid, *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2003, p. 1-24)

las actividades de prospección sísmica de hidrocarburos (Avellaneda, 2002).

ORINOQUIA: TERRITORIOS, REGALÍAS Y CONFLICTO

En el caso de la Orinoquia, los descubrimientos de los yacimientos de petróleo de Caño Limón (1984), en el departamento de Arauca, y de petróleo y gas natural en Cusiana (1991) y Cupiagua (1993), en el departamento de Casanare, marcaron nuevos conflictos y la agudización de otros que venían latentes desde las décadas anteriores. Si bien, como se señalaba anteriormente, estos departamentos dinamizaron su economía a partir de las bonanzas petroleras, esas bonanzas generaron procesos que agudizaron la desigualdad al interior de los departamentos de Arauca y Casanare. En Arauca los grandes ganaderos que dominaban la clase política local, centralizados en la capital del departamento, se apropiaron de las regalías y fueron dejando de lado a la región de colonización del Sarare, que cubre los municipios de Arauquita, Saravena y Tame. En estos municipios durante los primeros años de la bonanza petrolera se desarrollaron manifestaciones de la población local reclamando por una equitativa distribución de las regalías, que fue burlada y posteriormente aislados sus líderes del poder regional, con lo cual el conflicto se agudizó hasta hundir a los municipios de Saravena y Tame en una espiral de violencia y violación de los derechos humanos que aún no ha parado. Para el periodo comprendido entre 2002 y 2003 se han denunciado 1.000 desapariciones⁶, sin contar un gran número de homicidios y desplazamientos hacia la capital de Arauca o hacia otras regiones del país. El oleoducto Caño Limón – Coveñas sólo en los primeros ocho meses del 2003 ha sido

6 *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2003.

dinamitado 30 veces⁷, como un indicador de la agudización del conflicto.

En Casanare el montaje de la infraestructura petrolera y el posterior inicio de la producción, según estudios recientes realizados por la secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Municipio de Aguazul⁸, generó dos tipos de desplazamientos en la población: Al inicio del montaje de la infraestructura petrolera 1991-1997 (perforación de pozos, oleoductos, campamentos) los jóvenes campesinos abandonaron las parcelas para unirse como "malleros", en busca de oportunidades de empleo en los turnos de 20 días. Esta situación alteró los patrones culturales y rompió el tejido social de las comunidades rurales. Una vez iniciada la producción plena en 1997, se requirió sólo una mínima parte de mano de obra especializada, generalmente contratada de fuera del departamento (ingenieros, técnicos) y se produjo un segundo desplazamiento hacia las zonas urbanas de Tauramena, Aguazul y Yopal, elevando significativamente el desempleo y la crisis por la baja producción de alimentos en el campo. Algunos han retornado al campo para readecuarse a las labores agrícolas, otros han regresado a sus regiones de origen en otras partes del país, y otros buscan empleo en obras de infraestructura municipal promovidas por las localidades. Sin embargo, las zonas petroleras de Casanare no son las mismas después de los descubrimientos petroleros. Con el incremento de las actividades petroleras, los paramilitares que operaban desde la década de los ochenta en los municipios de Monterrey, Sabanalarga y Villanueva, relacionados con cultivos ilícitos de coca, se desplazaron hacia Aguazul

7 *El Tiempo*, 21 de septiembre de 2003, "Dinamitado Oleoducto", p. 10.

8 Alcaldía de Aguazul, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (2002).

y Yopal, atraídos por la renta petrolera, iniciándose un periodo de violencia y guerra sucia que obligó a que la guerrilla se replegara hacia los sitios altos y medios de las microcuencas, incluyendo gran parte de las zonas donde se encuentran los pozos de los campos Cusiana y Cupiagua, mientras los paramilitares han venido copando las zonas bajas sobre la llanura del Piedemonte, generándose permanentemente enfrentamientos, homicidios y desapariciones de líderes comunales y desplazamientos de campesinos hacia Aguazul, Yopal, Sogamoso y Bogotá, hasta configurar un agudo cuadro de violación de los derechos humanos, cuyo periodo más importante fue entre 1995 y 1998. En la actualidad el conflicto es de baja intensidad, pero existe un ambiente de zozobra entre la población, que se desplaza hacia las zonas urbanas, incrementando el desempleo y la crisis social, mientras la "clase política" local trabada en agudos conflictos, esta vez por el reparto de las regalías, negocia diversos recursos con la guerrilla o con los paramilitares, según las presiones y los municipios de influencia de estos actores armados.

Durante este periodo comprendido entre 1985 y la actualidad, las compañías petroleras, especialmente la British Petroleum Company, más conocida como BP, y la Occidental Petroleum Company han venido participando con mayor presión en las decisiones regionales, desconociendo escenarios democráticos, valiéndose de la debilidad de la "clase política" local y regional para obtener la explotación o el aprovechamiento de recursos naturales, ocupación de espacios y servidumbres con el fin de adelantar sin demora sus obras. Incluso han sido cuestionadas por participar en acciones de control del orden público en Casanare en 1995⁹. La legislación ambiental en cuanto a licencias ambientales se re-

⁹ Informe de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos de 1995, citado por ONIC-CECOIN, *Op.cit.*

fiere, ha sido modificada una y otra vez por la presión de las compañías petroleras, hasta su eliminación temporal, como fue el caso del Decreto 883/97 señalado anteriormente, el desconocimiento de la consulta previa en el caso de la exploración y explotación en los territorios indígenas y la eliminación de los permisos ambientales para los proyectos de prospección sísmica de hidrocarburos. Esta situación por una parte creó situaciones de contubernio entre la petrolera y las instituciones locales, apoyadas o presionadas por las autoridades nacionales, que desarticuló gran parte de los juegos de poder local, desplazó algunos sectores sociales fuera de las decisiones de mando e incluyó a otros, como los contratistas y los consultores externos de las empresas en la decisión sobre las obras y los programas de gobierno. Permisos para extracción ilimitada de materiales de río, tala de bosques, aprovechamiento de aguas para inyección en los campos petroleros, como la cuestionada concesión de aguas del río Cusiana a la BP por parte de las autoridades ambientales nacionales y regionales y para vertimiento a los esteros de aguas de producción asociadas al petróleo, que en el caso de Caño Limón, pasaron de 100.000 barriles/día en 1986 a 1.000.000 en 1998. Este ha sido el común denominador durante estos años de las bonanzas en Arauca y Casanare, apareciendo nuevos conflictos en el horizonte entre ganaderos y petroleros, ocasionados por la contaminación de las aguas y agotamiento de las cuencas en el Piedemonte de Casanare, donde se ubican los campos de Cusiana y Cupiagua (Avellaneda, 2002). En Casanare en la actualidad las compañías petroleras desarrollan actividades de reforestación, investigación y ordenamiento de cuencas hidrográficas, apoyadas por ONG y consultores externos a la región, sin consultar con las autoridades locales (municipios) ni regionales (Corporinoquia), actuando como entes paraestatales en sus áreas de influencia, y deslegitimando la actividad propia del

Estado. Los comerciantes de Yopal que invirtieron gran cantidad de capitales durante los años noventa, ahora se quejan que las petroleras y sus contratistas no adquieren sus mercancías, sino que prefieren traerlas de Bogotá. Debido a la agudización del conflicto armado, los petroleros no volvieron a ocupar los hoteles, construyeron en las Facilidades de Producción de Cusiana verdaderas áreas urbanas con todos los servicios, para evitar el desplazamiento a los pueblos de la región, que cada vez más ven cómo se repite la política de segregación en la relación de los espacios copados para la actividad petrolera y los demás de la región.

La presencia de las petroleras también agudizó el conflicto armado. En un primer momento durante la construcción del oleoducto Caño Limón -Coveñas, que cruzó la zona del Sarare, de antigua presencia de las FARC y ELN y del Catatumbo santandereano de influencia del ELN, la empresa constructora alemana Mannesman introdujo cláusulas en los contratos que implicaban que ella traería personal alemán para el manejo de la maquinaria de construcción y otros trabajos menores, así como la ganancia de primas si el proyecto se hacía en tiempos reducidos. En efecto, estas condiciones favorecieron que el cruce del oleoducto en el paso de la Cordillera Oriental por el Departamento de Norte de Santander, área de minifundios, se destruyeron fincas y microcuencas, y se afectaron ganados, viviendas y cultivos, ante lo cual la movilización campesina no se hizo esperar hasta obligar a la empresa a establecer mesas de negociación que funcionaban en el municipio de Toledo. Sin embargo, la constructora, una y otra vez, incumplió acuerdos con los campesinos e impuso irrisorios valores a pagar por los daños generados, ante lo cual se fue creando una situación de radicalización de los pobladores locales que ali-

mentó al menguado Ejército de Liberación Nacional, el cual se apersonó del conflicto y mediante el secuestro de uno de los ingenieros jefes de la Manesman obligó a ésta a pagar más de un millón de dólares, según cifras que se manejaron en su momento, con lo cual esta guerrilla recuperó capacidad de acción. La negociación entre la Mannesman y el ELN en todo su alcance nunca se conoció; sin embargo, la empresa pudo terminar la obra, vinculando a mano de obra local, por debajo de los plazos fijados en el contrato, ganándose la prima contemplada en el mismo por terminación anticipada de la construcción.

Durante los años 1993 y 2002, la exploración petrolera en el Bloque Samoré, que intervino territorios ancestrales de los indígenas U'wa adelantada por la Occidental Petroleum Company con el aval ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo de Estado, y con la oposición de la Corte Constitucional, fue causa de uno de los más sonados conflictos ambientales, donde no solamente se intervino el medio ambiente en una rica región biodiversa del Piedemonte llanero, sino el territorio de una de las más antiguas y ricas culturas indígenas, vulnerando sus derechos consagrados en la Carta Política del 91 y la Convención de la OIT sobre Pueblos indígenas, ratificada por Colombia. Este ha sido uno de los casos que ha tenido además mayor resonancia internacional, facilitado por los procesos de globalización y el acompañamiento de ONG nacionales e internacionales (Martínez Alier, 2003; Avellaneda, 1998, Minambiente, 2001).

PETRÓLEO, GUERRILLA Y MEDIO AMBIENTE

Desde el inicio de la operación del Oleoducto Caño Limón, un ELN fortalecido y conocedor de la región, afirmando posiciones nacionalistas radicales, ha venido tomando este oleoducto como

su objetivo militar y al decir de Nicolás Rodríguez Bautista, su máximo comandante, los atentados al oleoducto tienen un objetivo político: "Lo digo con dolor en el alma. Prefiero que el petróleo se derrame en nuestro territorio a que se lo lleven las empresas extranjeras de la manera antipatria como lo están haciendo. Mantenemos la política de atentar contra el oleoducto mientras continúe desarrollándose la política de involucramiento de las empresas petroleras en la guerra sucia" (Mandato Colombiano por la Paz, 1999). Durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), el Ministro de Medio Ambiente reclamó a la guerrilla que se sacara el medio ambiente del conflicto. En ese periodo, durante las negociaciones en Alemania, que dieron lugar al Acuerdo de Puerta del Cielo entre el ELN y la sociedad civil representada entre otros por el sector productivo cuyos voceros fueron los representantes de la Andí, Fenalco, Acopi y Fedegán, el tema petrolero en el conflicto fue incluido en los siguientes términos: "Los firmantes de este acuerdo promoverán la realización de un foro amplio, enmarcado en la Convención nacional, para la discusión de la problemática de la soberanía sobre los recursos naturales, entre ellos el petróleo, con el fin de proporcionar al Congreso y al gobierno los cambios que fueran de conveniencia nacional en las políticas de normatividad al respecto". Margarita Mena de Quevedo, ex ministra de Minas y Energía, opino así sobre este documento: "El tema es complejo y para algunos preocupante y hasta perjudicial por los efectos que su discusión con los grupos armados pueda tener en la inversión petrolera extranjera y preferiría que no hubiese llegado a la mesa del diálogo. Sin embargo, olvidan que alrededor del petróleo existe un grave e inocultable conflicto con consecuencias perturbadoras para el orden público, la economía, el medio ambiente, la vida de múltiples comunidades, las compañías multinacionales, Ecopetrol y la imagen externa de Colom-

bia; hasta los derechos humanos aparecen involucrados" (Mena de Quevedo, 1999: 72).

Para las FARC, el conflicto petrolero se resume en que en un país petrolero se convierte este recurso en puntal de sus exportaciones, mientras en un país con petróleo (como Colombia), se debe diseñar un manejo equilibrado del recurso para convertirlo en puntal de su desarrollo interno (Mandato Ciudadano por la Paz, 1999).

En los años siguientes, millones de barriles han continuado bajando por las cuencas que alimentan el río Arauca y el Catatumbo. Hasta mediados del año 2003 el número de rupturas del oleoducto llegó a la cifra de 1.000, sin contar innumerables veces que se ha roto por deslizamiento de las inestables montañas que cruzan entre Cubará (Arauca) y Ayacucho (Cesar), debido a la premura con que fue construido por la Mannesman.

OTROS ACTORES Y VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

La Unión Sindical Obrera, principal sindicato petrolero y uno de los sindicatos más importantes del país ha señalado con respecto al conflicto.

"Solamente una propuesta democrática como la Ley Nacional de Hidrocarburos, la cual pone a disposición el Parlamento, el gobierno y la opinión pública, podrá salvar el interés nacional. La ley propone un contrato de asociación que salvaguarde los intereses de la nación, establezca estímulos razonables a la inversión extranjera, estimule la transferencia de tecnología, haga fuerte a Ecopetrol financiera y operativamente, supla el déficit de combustibles, regule favorablemente para Ecopetrol y para el país el transporte y la distribución de combustibles, subsidie el gas para la petroquímica y los fertilizantes, *proteja debidamente el medio*

ambiente, dicte normas estables y técnicas de distribución, defina cobros estratificados de gas domiciliario, etc”.

En todo este proceso de la explotación petrolera y la conducción de los crudos hacia el puerto de exportación en Coveñas, provenientes de Arauca, Casanare y el Huila, las principales víctimas directas del conflicto político y ambiental generado durante los últimos veinte años son:

– Los pobladores ubicados a lo largo de los corredores de los oleoductos, generalmente pequeños campesinos minifundistas que vieron cómo se destruían sus fincas y su patrimonio familiar por la construcción de los oleoductos, contaminadas las aguas y amenazada su vida por la guerrilla, el Ejército y los paramilitares. Algunos de ellos inocentemente han pagado con su vida, como en el caso del caserío de Machuca en el departamento de Bolívar, por efecto de la explosión del oleoducto Colombia realizado por el ELN.

– Los pescadores de las ciénagas del río Catatumbo en la región de Tibú y la Gabarra en Norte de Santander y de Cesar y Magdalena en el complejo cenagoso de Zapatosa y Simaña, y de los esteros y caños que alimentaban al Caño Limón, que vieron cómo se taponaban los drenajes naturales, se contaminaban las aguas y desaparecía la pesca. Los pescadores artesanales del Golfo de Morrosquilo, que sufren la merma de la pesca por la destrucción de los corales y la contaminación de las aguas por los derrames crónicos de hidrocarburos en el proceso de embarque del petróleo para exportación. Los pescadores del caserío de los municipios de Cicuco y Talaigua Nuevo, que vieron los últimos cuarenta años el agotamiento de la pesca, debido a la inmensa contaminación y destrucción de sus ciénagas por las actividades petroleras, hasta quedar sometidos a condiciones de desnutrición e inmensa pobreza, y los pescadores de la Ciénaga de Palagua,

que fueron testigos de la transformación a lo largo de 30 años de su fuente de alimento en un depósito de hidrocarburos.

— Los indígenas U'wa en la región de Cubará acosados por la petrolera y cuyos derechos fueron desconocidos por el Estado mediante espúreas licencias ambientales, y convertidos en víctimas del fuego cruzado entre guerrilla y Ejército, y los indígenas Kofanes, que han visto reducir su territorio desde que las compañías petroleras llegaron a él desde la década de 1950 y que hoy están casi extintos. Algunos grupos indígenas han propuesto que se haga una moratoria de la explotación petrolera en áreas ocupadas por ellos.

CONCLUSIONES

Se ha reconocido que la existencia de petróleo en Colombia es una de sus mayores riquezas, pero también una de las principales causas de los conflictos sociales y políticos que han azotado a la nación durante el último siglo. El petróleo también se ha asociado durante las últimas décadas con procesos de degradación ambiental y de violencia. Las conocidas como zonas petroleras, que se han venido formando y caracterizando como tales por la explotación petrolera desde hace más de 80 años, han dado como resultado histórico una sociedad en conflicto antes que una sociedad en equidad. Esta contradicción ha permitido que los pueblos petroleros se identifiquen desde diversos horizontes de la nación como zonas de violencia y creatividad, riqueza y miseria, abundancia y escasez, guerra y paz, fortaleza de trabajo y humillación, fortaleza en los liderazgos de las luchas sociales y violación de los derechos humanos, ecosistemas selváticos y miseria; naturaleza abundante en aguas y cuadros críticos de enfermedades de origen hídrico, que a la vista de la mayoría de la población colombiana no son el ideal a seguir para construir o reconstruir la nación.

Como lo señala Fontaine, algunos autores introducen una diferencia entre supuestos "conflictos ambientales", que opondrían solo a actores exógenos (como los activistas de organizaciones ambientalistas), al Estado y a las empresas, y "conflictos socio-ambientales", que, además de aquellos actores, implicarían a las sociedades y comunidades directamente afectadas por un proyecto de extracción de recursos naturales en su entorno (Fontaine, 2003). Estos matices no se justifican, en la medida en que no puede existir "conflicto ambiental" sin dimensión social. Los actores exógenos forman parte de la sociedad civil y su implicación en un conflicto tiene sentido siempre y cuando éste irumpa en el campo del poder, definido por Bourdieu como el lugar de las luchas entre agentes que detienen un tipo de capital económico, cultural o político.

Los conflictos de la actividad petrolera y el medio ambiente ponen de manifiesto la existencia de una gran gama de actores económicos, sociales e institucionales, que tocan intereses internacionales en un mundo donde los flujos de los recursos energéticos y particularmente los hidrocarburos están en el centro de las guerras contemporáneas que se suceden a nivel global. Las comunidades indígenas como los U'wa han logrado una audiencia internacional debido a la facilidad con la que en el mundo globalizado en la actualidad es posible conseguir audiencias en otras latitudes, especialmente en los países industrializados, lo cual demuestra que no es posible mantener aislados los conflictos, que ahora están respaldados en los acuerdos internacionales sobre pueblos indígenas, biodiversidad y el Derecho Internacional Humanitario. El reconocimiento de los pueblos indígenas va más allá del reconocimiento de la pluralidad étnica y se ubica en el terreno de lo político y lo legal en el derecho internacional.

Las canalizaciones del conflicto por la vía de la judicialización, como en el caso mencionado de Cicuco en la isla de Mompo, muestran la incapacidad de los gobiernos por resolverlos por la vía de la negociación directa y la terquedad de las compañías en no reconocer los pasivos ambientales que deja la explotación petrolera. Corresponde al Estado avanzar en la gobernabilidad de sus instituciones a nivel local, para evitar la agudización y extensión de los conflictos a otras regiones o su prolongación al ámbito internacional. Democratizar la vida económica y social de los pobladores y definir reglas claras —respeto al derecho, transparencia, información, consulta previa, presencia de mediadores, definición de un código de conducta— que todos acaten. Reconocer el papel de los actores de la sociedad civil en la solución de los conflictos, es un camino para evitar que crezcan en grado de complejidad hasta la combinación con la violencia, que tiende a aparecer y proliferar en sociedades frágiles y vulnerables, especialmente aquellas de conformación reciente en zonas de frontera.

En reciente intercambio de ideas con grupos de investigación sobre el tema petrolero de la Universidad de los Andes de Mérida en Venezuela, nos preguntábamos sobre si estas situaciones eran normales en todo el mundo donde se explota el petróleo, y revisábamos, por ejemplo el pueblo petrolero de Aberdeen, en Escocia, donde los niveles de vida de la población son excelentes, y lo mismo varios pueblos en Estados Unidos en el Estado de Texas. La diferencia está en el hecho que allá la renta petrolera se irriga hacia la población local, garantizada por Estados locales que velan por el bienestar de sus ciudadanos; y aquí, en estas tierras colombianas, el recurso se extrae para beneficio, en primer lugar, de intereses de las compañías petroleras, en su mayoría transnacionales extranjeras, en menor medida para el Estado; los

flujos de capital que quedan en las localidades y regiones son manejados por instituciones sin visión planificadora a largo plazo, los cuales se han dejado corromper por dineros que no habían soñado en medio de la pobreza, favoreciendo a la clase política local, incrementando de esta forma las desigualdades sociales y la violencia con diversas expresiones y actores.

No se debe olvidar que en estas zonas petroleras, durante las décadas recientes se produjeron conflictos que concluyeron en frustraciones, como en el caso de las guerrillas liberales de los años cincuenta de Rafael Rangel en el Magdalena Medio santandereano, y Guadalupe Salcedo en Casanare, de los cuales quedaron herencias en culturas de resistencia y oposición, que como señala el informe citado del PNUD, se derivan en una mezcla de creencias populares, recuerdos de luchas compartidas, “estructuras de sentido” forjadas a través de experiencias comunes, y quizás eventualmente manifiestos revolucionarios explícitos e ideologías bien formuladas (PNUD, 2003), como podrían ser las Leyes del Llano de la década de 1950. Estas herencias culturales ameritan una investigación más a fondo para establecer su relación con el conflicto actual en estas zonas.

Las caras del conflicto en las bonanzas parecen ocultarse, e incluso las poblaciones de las regiones petroleras, una vez que se han establecido las facilidades de explotación y disminuye la intensidad de las actividades, se olvidan de su existencia, pero no pueden separarse de las nuevas condiciones de pobreza que quedan, manifestada en desempleo, delincuencia, crecimientos urbanos desordenados, inequidad, temor y violencia, tal como se se puede apreciar en la actualidad en Arauca y Casanare.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA DE AGUAZUL, SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE (2002). *Plan de manejo Ambiental de la microcuenca de la Quebrada Cupiagua*, Aguazul, Casanare.
- ALMARIO, G (1984). *Historia de los trabajadores petroleros*, Bogotá, Cedetrabajo.
- ATENCIÓN SOCIAL INTEGRAL- ECOPETROL (1997), *Plan de Manejo Ambiental para las actividades de prospección sísmica en el Bloque Acae 3D*, Santafé de Bogotá.
- AVENDAÑO, T. (2002). "En MompoX reina la impunidad ambiental petrolera. El lamento de las gaitas", en *Ruiría, el grito del petróleo*. Bogotá, Censat, Agua Viva.
- AVELLANEDA CUSARÍA, A. (1998), *Petróleo, colonización y medio ambiente en Colombia. De la Tora a Cusiana*, Santafé de Bogotá, Ecoe Ediciones.
- (2002). "La sísmica de la ley", en *Ruiría, el grito del petróleo*. Bogotá, Censat, Agua Viva.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA- CONTRALORÍA DELEGADA DEL MEDIO AMBIENTE (2002), *Reversión de concesiones petroleras y medio ambiente: El caso Cicuco*, Colección Análisis sectorial y de Políticas Públicas, Informe 9, Bogotá.
- DE LA PEDRAJA TOMAN, R. (1993), *Petróleo, electricidad, carbón y Política en Colombia*, Santafé de Bogotá, El Áncora Editores.
- El Tiempo* (2003). "Entrevista Real de Yamid con Ministro de Minas: Se extenderán todos los Contratos de Asociación", 14 de septiembre. p. 1-24.
- (2003). "Dinamitado Oleoducto", 21 de septiembre, p. 10.

- FONTAINE, G. (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, Flacso, Ecuador.
- JIMÉNEZ, M y SIDERI, S. (1985). *Historia del Desarrollo Regional en Colombia*, Bogotá, CEREC-CIDER.
- MANDATO CIUDADANO POR LA PAZ (1999). *Petróleo en las conversaciones de paz*, Santafé de Bogotá, Redepaz.
- MANDATO CIUDADANO POR LA PAZ (2000). *Conflicto, autonomía regional y socialismo ecológico. Las claves territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Redepaz, pp. 24-25.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (2003). "El Ecologismo de los Pobres: Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración", en "Curso de Economía Ecológica y Ecología Política". Bogotá, septiembre 10-11. (mimeo).
- MMA (Ministerio de Medio Ambiente) (1999), *Ambiente y Paz, Congreso Nacional Ambiental*, Impreandes. pp. 247-258.
- MMA-ICFES (2001). *Identificación, manejo y resolución de conflictos ambientales*. Bogotá, D.C. pp. 171-186.
- MOLANO, M.E., BOLAÑOS T. (1999). *Recursos naturales en territorios indígenas, educación y conflictos*, Santafé de Bogotá, Corpes Orinoquia.
- MONTAÑA CUÉLLAR, D. (1977). *Colombia país formal y país real*, Bogotá. Editorial Latina.
- ONIC-CECOIN (1999). *Minería en territorios indígenas de Colombia, Perú y Venezuela*. Bogotá. Disloque Editores, pp. 45-71.
- PERRY RUBIO, G. (1992). *Política petrolera: economía y medio ambiente*, Santafé de Bogotá. FESCOL-CEREC.

- PNUD (2003), *El Conflicto, Callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia-2003*. Bogotá D.C., PNUD. pp. 22, 39, 63, 65, 66, 147, 321,331.
- RIVERA, J.E. "Las negociaciones sobre el oleoducto en la Cámara", *El Espectador*, 2 de septiembre de 1925.
- SARMIENTO ANZOLA, L. (2000). "Conflicto, autonomía regional y socialismo ecológico", en Indepaz, *Las claves territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá.
- UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA (2001). *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Bogotá D.C. Ed. Universidad Externado. pp. 193-214.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (1992). *Magdalena Medio santandereano, Colonización y Conflicto Armado*, Santafé de Bogotá, CINEP.

Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales

Guillaume Fontaine

EL OBJETO DE ESTUDIO

El análisis que nos hemos propuesto trata sobre las condiciones de la explotación petrolera en el Ecuador y Colombia*. Desde el descubrimiento de los yacimientos de la región amazónica, en 1967, el Ecuador es uno de los medianos productores de América Latina, si se compara con México y Venezuela. Este país ocupa actualmente el sexto rango regional para la producción y el cuarto para las reservas probadas. En cambio, Colombia era considerada como un pequeño productor de petróleo hasta medianos de la década del ochenta. Su situación cambió tras el descubrimiento de los yacimientos de petróleo y gas natural de Caño Limón (1984), en el departamento de Arauca, y de Cusiana (1991) y Cupiagua (1993), en el departamento de Casanare. Estos descubrimientos, realizados por Occidental de Colombia (Oxy) y British Petroleum, transformaron al país en exportador neto de hidrocarburos desde 1985. Colombia ocupa actualmente el cuarto rango regional para la producción y el sexto para las reservas probadas.

* Publicado en Fontaine, Guillaume (2003), escrito "a propósito del petróleo y los grupos étnicos en la región amazónica".

En la actualidad, casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano y colombiano está bajo contratos de asociación para la exploración o la explotación de petróleo. Esta situación se vuelve particularmente compleja debido a la presencia de numerosas comunidades indígenas, que no están interesadas, necesariamente, en el desarrollo de proyectos industriales en sus territorios, lo que deja prever una multiplicación de los conflictos en esta región durante los próximos años. En efecto, a pesar de la colonización agraria, la región está actualmente administrada en gran parte bajo la forma de territorios étnicos históricos, legales o en proceso de legalización. La población indígena amazónica es por sí misma bastante heterogénea, como lo muestra la existencia de ocho grupos etnolingüísticos en la parte ecuatoriana¹ y cerca de cuarenta grupos en la parte colombiana². Además, existe una gran disparidad demográfica entre los grupos mayoritarios, como los Shuar o los Quichua del Ecuador o los Inga de Colombia, cuya población representa hoy varias decenas de miles de personas, y unos grupos compuestos de algunos centenares de individuos, como los Siona y Cofán de la zona fronteriza, los Secoya y Huaorani del Ecuador o los Makú-Nukák, los Barasana, los Makuna y los Miraña de Colombia. Cabe añadir que en Colombia subsisten grupos de unos 5.000 individuos que demuestran cierto dinamismo demográfico, como los Kubeo, los Puinave, los Tikuna, los Tukano o los Witoto.

1 Shuar, Achuar, Quichua, Huaorani, Záparo, Siona, Secoya y Cofán

2 Andoke, Bara, Barasana, Bora, Cabiari, Carapana, Carijona, Coreguaje, Cubeo, Curripako, Desano, Guanano, Guyabero, Inga, Kamsá, Kofán, Letuama, Macuna, Makú, Matapi, Miraña, Piapoko, Piratapuyo, Puinabe, Sikuni, Siona, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tikuna, Tukano, Tuyuka, Witoto, Yagua, Yauna, Yucuna, Yuruti.

Sin lugar a duda, la actividad petrolera es una fuente necesaria de ingresos y una condición para el desarrollo económico de los países de la región amazónica. No obstante, en muchos casos, ésta es equivalente a impactos socio-ambientales negativos. Entre estos impactos, cabe mencionar el alto riesgo de contaminación de los suelos y aguas, la colonización consecutiva con la penetración de las carreteras en áreas de bosque primario y en territorios indígenas, así como la exacerbación de las tensiones sociales que provoca la economía de enclave generada por la actividad petrolera. Las primeras críticas de estos impactos por parte de los movimientos ambientalistas estadounidenses y europeos se formularon en la década del setenta y se volvieron un tema controvertido de política internacional en la del ochenta, a medida que iban multiplicándose los conflictos socio-ambientales. En este sentido, es notorio que estos conflictos surgieron en un contexto de globalización de los intercambios económicos y de las estrategias de los actores sociales.

En la década del noventa, la evolución del derecho internacional y nacional tuvo como consecuencia una mayor consideración para la protección del medio ambiente y un mayor reconocimiento de los derechos de las poblaciones afectadas. Este fenómeno afectó no sólo a las prácticas de las ONG y demás defensores del medio ambiente, de los derechos humanos o de los derechos de las poblaciones indígenas, sino también a la política de los organismos multilaterales y del Estado en Colombia y Ecuador. Se puede interpretar esta evolución de dos maneras: bien sea que las ONG cumplieron con un papel decisivo en el cambio de la práctica de los actores económicos, o bien sea que esos últimos asumieron un creciente compromiso al nivel social, que les fue impuesto por las políticas públicas y la necesidad de mejorar su ima-

gen, lo que refleja una “nueva cultura empresarial”. Sea lo que fuere, este es el contexto en el que la resolución de los conflictos socio-ambientales salió del dominio social y comunitario, para irrumpir en el ámbito político y jurídico, nacional e internacional.

Algunos autores introducen una diferencia entre supuestos “conflictos ambientales”, que opondrían sólo a actores exógenos (como los activistas de organizaciones ambientalistas) al Estado y a las empresas, y “conflictos socio-ambientales”, que, además de aquellos actores, implicarían a las sociedades y comunidades directamente afectadas por un proyecto de extracción de recursos naturales en su entorno (R. Orellana, 1999 a: 331-343). Estos matices no se justifican, en la medida en que no puede existir “conflicto ambiental” sin dimensión social. Los actores exógenos forman parte de la sociedad civil y su implicación en un conflicto tiene sentido siempre y cuando éste irrumpa en el campo del poder, definido por Bourdieu como el lugar de las luchas entre agentes que detienen un tipo de capital económico, cultural o político.

PROBLEMÁTICA

Ambos países, Ecuador y Colombia, están sometidos a una fuerte dependencia del petróleo y son países donde se multiplicaron, en territorio de población indígena, situaciones de conflictos vinculados a la actividad petrolera. En Colombia, los U'wa (un grupo étnico de unas 5.000 personas) se opusieron al consorcio Occidental de Colombia – Ecopetrol a partir de 1992. En la misma época, en Ecuador, las poblaciones indígenas y campesinas de la región amazónica entraron en conflicto con Texaco Inc., que se había asociado con la empresa pública CEPE / Petroecuador para la explotación del petróleo por 20 años. A medida que la actividad petrolera se desarrolló en las décadas de los ochenta y noventa, se

multiplicaron los conflictos en Colombia (Putumayo) y, sobre todo en Ecuador. Basta con mencionar, entre otros, los conflictos que oponen a los Quichua de Pastaza y los Shuar de Morona Santiago con Arco-AGIP, así como los que oponen a los Secoya de Sucumbíos con la Empresa de Exploración y Producción Occidental (OEPC).

Ahora bien, tanto en Ecuador como en Colombia, los conflictos socio-ambientales tienen rasgos comunes. No sólo surgen en un contexto de fuerte presión económica, debida al peso de la deuda externa, y de dependencia hacia las transferencias de tecnologías, sino que también destacan la importancia del excedente petrolero como fuente de ingresos y divisas, lo que llevó a los gobiernos a firmar importantes contratos de asociación con empresas del exterior. Por otra parte, estos conflictos ponen de manifiesto la existencia de organizaciones indígenas muy estructuradas, sostenidas por actores internacionales y por el derecho internacional. Estas organizaciones se caracterizan por una fuerte capacidad de movilización en la sociedad civil en general, lo que ubica el reconocimiento de los derechos indígenas específicos en el plano político y legal. Finalmente, tanto en Colombia como en Ecuador, los conflictos de intereses entre las partes pueden convertirse en crisis abiertas o llevar a soluciones idóneas para la paz y el progreso democrático, así como llevar a la realización de políticas de desarrollo sustentable y de respeto de los derechos humanos.

Por estas razones, nuestra preocupación se dirige particularmente hacia la gobernabilidad democrática, es decir hacia la capacidad del Estado para institucionalizar estos conflictos y para otorgarles un tratamiento equitativo y duradero, tras imponer a la actividad privada un marco legal que garantice el bienestar de la

población y su participación en las tomas de decisión y en los beneficios de la actividad petrolera. El problema central en esta investigación es, entonces, saber en qué medida las condiciones de la actividad petrolera son susceptibles de cuestionar las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en 1991 en Colombia y en 1998 en Ecuador, las cuales parecen valorizar la propiedad indígena y los derechos colectivos o culturales, al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (oit), aunque no definen un marco legal suficientemente claro, debido a las contradicciones entre la legislación petrolera, ambiental e indigenista. Desde luego, las preguntas fundamentales que animan esta investigación son de tres tipos: ¿Cómo se caracterizan los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera en un entorno frágil? ¿Cómo llegan a ser resueltos? ¿Qué es lo que permite asegurar que las soluciones encontradas sean duraderas y equitativas?

Inicialmente, nuestro objeto de estudio era la confluencia entre la antropología y la economía política, confluencia que delimita el campo de acción sociológico de las comunidades indígenas confrontadas a la "violencia de la modernidad" en América Latina, según palabras de Le Bot (Y. Le Bot, 1994). El estudio de los movimientos identitarios étnicos en Colombia y Ecuador nos permitió mostrar que el discurso de la etnicidad es, en parte, "auto-realizador" y que esta "auto-realización" le da un fuerte contenido ideológico que está acompañado de cierta eficiencia política. Esto parecía todavía más pertinente en el caso de los conflictos socio-ambientales, en los cuales la globalización de las relaciones de producción borra las referencias a las clases sociales y deja al individuo, la comunidad o el grupo solo en la defensa de sus intereses vitales —sociales, económicos y culturales— frente a un

actor económico tan poderoso como las multinacionales petroleras (G. Fontaine, 02/2001)³.

Sin embargo, a medida que este trabajo fue avanzando, reveló una dimensión escondida de los conflictos socio-ambientales, y es la creciente implicación de sectores ajenos a las comunidades indígenas, sean éstos solidarios, portavoces o “mediadores ventrílocuos”, según la expresión forjada por Guerrero a propósito de los aliados del movimiento indígena andino ecuatoriano de la década del sesenta (A. Guerrero, 1993: 83-101). Al fin y al cabo, si la resolución de aquellos conflictos supera el simple ejercicio escolar, es porque tiene consecuencias en lo que concierne al proyecto nacional ecuatoriano o colombiano. No se trata sólo de la supervivencia cultural y física de los grupos étnicos amazónicos, se trata también de la viabilidad del proyecto multicultural planteado por las constituciones de ambos países.

En un artículo con un título algo provocador, Bustamante se pregunta qué es lo nuevo que puede traer la perspectiva del manejo del conflicto y qué manera de entender la sociedad implica, cuáles son sus perspectivas teóricas (T. Bustamante, 1999: 257-271). La sociología clásica suponía dos niveles de conflicto: el uno, con un fuerte acento particularista, se interesaba por los conflictos de grupos o de individuos; el otro, más bien político, se interesaba por los conflictos colectivos. Sin embargo, tanto el uno como el otro se ubicaban en un marco normativo predefinido, con valores compartidos entre las partes presentes. Ahora bien, según Bustamante, las propuestas para el manejo de conflictos parecen

3 Este trabajo es parte de la tesis de posgrado titulada “Les mouvements communautaires ethniques face à la démocratisation en Amérique latine: une approche comparative des cas colombien et équatorien”, (Christian Gros dir.), 120 p.

hacer caso omiso de este marco teórico, mientras que la sociología de organizaciones, el funcionalismo o aún la sociología crítica proponían modelos explicativos de conflictos y soluciones.

La formulación del problema del conflicto social en términos de "gestión" pretende hacer *tabula rasa* de los modelos clásicos para inventar nuevas herramientas de observación y de intervención. Lo que explica esta ruptura, según Bustamante, es el hecho de que las propuestas de gestión de conflictos sometan la teoría a la praxis. Entonces, este cambio metodológico vendría de un triple cambio práctico: la desarticulación de las condiciones de lucha política, la desarticulación del marco legal del Estado-nación y la desaparición de valores comunes en la sociedad. Por consecuencia, la necesidad de abordar de manera pragmática los conflictos cotidianos, es decir los conflictos de grupos, de intereses y de discursos lleva a instrumentalizar la teoría, a riesgo de caer en un relativismo coyuntural para escapar al determinismo excesivo del materialismo histórico. Por otro lado, el estallido de los conflictos en una multitud de acciones directas pretende reducir el papel del Estado al de un intendente y la ley a un recurso cuya función es amplificar –si no crear– el conflicto.

Con la pérdida de discurso político, referente a una globalidad, los conflictos adquieren una tendencia particularizante y los discursos se vuelven retórica. El problema es que un conflicto particular tiene poca probabilidad de llevar a una solución real ya que, cualquiera que sea la solución adoptada en el transcurso de la negociación, ésta puede ser cuestionada por una de las partes. En este sentido, Bustamante tiene razón de concluir: "En una sociedad así, sin política, sin derecho, sin valores comunes, el conflicto no tiene referentes globales, tiene solamente una dinámica, leyes de confrontación, tiene táctica pero muy poca estrategia" (Ibíd.:

259). Para salir del callejón sin salida es preciso, entonces, que el estudio de la resolución o del manejo de conflictos retome una dimensión sociológica teórica. Ello implica devolver una dimensión política al objeto de estudio, para que éste se vuelva un proceso integrador de la ciudadanía, en el cual las partes presentes tengan la misma legitimidad y, por lo tanto, los mismos derechos y deberes.

HIPÓTESIS

A partir de la discusión abierta por Bustamante, nos parece necesario formular la problemática socio-ambiental siguiendo tres etapas. En primer lugar, antes de definir un método de resolución del conflicto, es preciso elaborar un análisis del conflicto per se, conforme un modelo generalizable. Además, hay que estudiar la legitimidad como un motor esencial de la práctica de los actores del conflicto. Por último, hay que ubicar estos conflictos en un conflicto central, ubicado en el marco general de las relaciones económicas, políticas y sociales, para identificar dos aspectos claves de la formación de las identidades colectivas: la lucha por el acceso a recursos limitados y la capacidad de movilizar nuevos recursos. Dicho así, conviene hacer dos precisiones en cuanto a la teoría de lucha por recursos escasos. Por un lado, cabe subrayar que el Estado, en los conflictos que nos ocupan, cumple un doble papel político y económico, ya que es a la vez un actor institucional que produce normas jurídicas y un actor económico que ejerce una actividad lucrativa mediante las empresas petroleras públicas. Por otro lado, no se puede explicar satisfactoriamente la formación de identidades colectivas como una mera modalidad de la movilización de recursos. En realidad, el concepto de identidad —en particular la identidad étnica— lejos de ser un componente

secundario de los conflictos socio-ambientales, es un factor determinante del dominio del cambio social.

Nuestra hipótesis inicial reside en el hecho de que, en semejantes conflictos, las partes presentes actúan conforme una racionalidad propia, profundamente arraigada en las cuatro principales dimensiones de la modernidad identificadas por Touraine, es decir la sociedad, la economía, la política y la vida privada (A. Touraine, 1992). Las interacciones entre aquellos actores determinan su circulación entre estas cuatro dimensiones, sea para oponerse, captar nuevos recursos o reforzar su poder y su legitimidad. Estos tipos ideales de racionalidad coinciden con las dimensiones de la vida social de la siguiente manera: la política es el espacio de los actores institucionales, que buscan el control del poder conforme una racionalidad instrumental burocrática; la economía es el espacio de las empresas, que buscan maximizar sus tasas de ganancias conforme una lógica racional económica; la sociedad civil es el espacio de las organizaciones sociales, que buscan participar en los procesos de decisiones políticas y económicas, conforme una racionalidad instrumental organizativa; y por último, la ética es el espacio de las comunidades, en el sentido "durkheimiano", que reivindican el derecho a la autodeterminación, conforme una racionalidad instrumental carismática. A la ética de responsabilidad de los dos primeros grupos de actores, conceptualizada por Weber, corresponde generalmente una ética de convicción entre los otros dos, lo que no impide que tanto los unos como los otros actúen conforme ambos tipos de ética, según el desarrollo de los conflictos que les enfrentan.

Nuestra segunda hipótesis es que la institucionalización de los conflictos socio-ambientales depende del entendimiento de las interacciones entre los actores en estas cuatro dimensiones. La

movilización social, que se origina en la sociedad civil con la formación de movimientos sociales ambientalistas, campesinos e indígenas, se fortalece en el campo ético al elevar la defensa de la biodiversidad y de las identidades culturales al nivel de valores universales, luego irrumpe en el campo político a través de su institucionalización y en el campo económico a través de la mediación y la asistencia técnica y financiera a las comunidades afectadas. La gobernabilidad, que es inicialmente un hecho político relacionado con la reforma del Estado, incluye también una dimensión social con la ocupación del territorio nacional y la colonización agrícola, una dimensión económica debida a la presión de la deuda externa y a los procesos de integración regional, y una dimensión ética del punto de vista de la consolidación de los procesos de democratización y de paz. La actividad petrolera, cuya razón de ser (la ganancia) es económica, es también un hecho político debido a la globalización de los intercambios y las transferencias de tecnologías, un hecho social debido a los impactos socio-ambientales y un hecho ético en la medida en que es vinculada con el desarrollo sustentable. En fin, la etnicidad, que se origina en el campo ético a través de la defensa de las identidades colectivas, retoma una dimensión social con el proceso de creación y consolidación de las organizaciones indígenas, una dimensión política con las reformas constitucionales y legales, y una dimensión económica con los intercambios interétnicos y la integración de las comunidades al mercado nacional e internacional.

El marco conceptual elaborado, ya mencionado, sirvió de guía a lo largo de nuestro estudio para explicitar las interacciones en los conflictos socio-ambientales entre el Estado y las empresas petroleras, por un lado, y las comunidades indígenas y campesinas, por otro lado. Una vez identificado el problema, era necesari-

rio determinar los estudios de casos que presentaban un abanico de situaciones suficientemente amplio como para poder traer respuestas generalizables en el plano teórico. La diversidad de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera en el Ecuador obliga a seleccionarlos, bajo pena de prolongar el estudio más allá de los plazos razonables o de caer en la trampa de realizar un catálogo de situaciones sin mucho interés desde el punto de vista metodológico. Por esta razón, concentramos nuestra investigación en el periodo de la década del noventa y en tres conflictos: los que oponen, por un lado, al Frente de Defensa de la Amazonia (FDA) a Texaco y Petroecuador y, por otro lado, a la Organización de los Indígenas Secoya del Ecuador (OISE) a OEPC, en Sucumbíos, y el que opone a la Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) a Arco Oriente y AGIP Oil Ecuador, en Pastaza. La situación en Colombia es un tanto distinta, los conflictos socio-ambientales son a la vez menos numerosos y menos mediatizados. Por obstáculos materiales, que dependían tanto de la inseguridad en el Putumayo como de la dificultad logística y financiera de llevar a cabo un trabajo de campo profundo, no fue posible proceder al estudio de los conflictos socio-ambientales en esta región. Por esta razón, escogimos centrarnos en el conflicto que opone a la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales U'wa (Aso U'wa) a Oxy, que tuvo múltiples vueltas desde su inicio, en 1991.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Pocos centros de investigación en Europa, Estados Unidos o América Latina se interesaron por los conflictos socio-ambientales, aunque muchos se hayan dedicado a las áreas de los procesos de paz o de democratización, la resolución de conflictos o disputas

internacionales así como a los movimientos sociales y la etnicidad o a los conflictos ambientales. Entre éstos, el Programa de Sanciones No Violentas y de Supervivencia Cultural (Ponsacs) que asocia la Universidad de Harvard y la ONG Cultural Survival, se involucró en una serie de "diálogos sobre el petróleo" desde 1997, con la participación de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y de las principales compañías petroleras presentes en la Región. Este programa fue acogido por el Programa Energía Ambiente y Población (EAP) del Banco Mundial y se persiguió desde luego a través del Diálogo Tripartito Regional entre la Organización Latino Americana de Energía (Olade), la Asociación Regional de Petróleo y Energía Latinoamericana (ARPEL) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

Otros programas de investigación se convirtieron en proyectos de asistencia a las comunidades afectadas por la actividad petrolera y de mediación en conflictos socio-ambientales, en particular en Ecuador. Entre éstos, algunos se acantonaron al nivel local y coyuntural en Ecuador, a ejemplo del Centro para la Investigación en Diseño Ambiental (CEDR) de la Universidad de Berkeley (California), que se involucró en el conflicto entre los Quichua del Pastaza y Arco-AGIP, en 1992, así como la Universidad de Florida y el Instituto para la Ciencia y los Estudios Interdisciplinarios (ISIS), de la Universidad de Amherst (Massachussets), que se involucraron en el conflicto entre los Secoya y OEPC en 1999.

Otros llegaron a un nivel institucional e internacional, a ejemplo del Grupo de Resolución de Conflictos socio-ambientales, formado en 1993 bajo la cúpula de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de la ONU en el marco del Programa Bosque, Árbol y Población (FPP). En un principio, este grupo

estaba formado por investigadores sociales y naturales así como por activistas de varias ONG de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En Ecuador, sus investigaciones se concentraron en la actividad petrolera entre 1994 y 1999, lo que dio lugar a dos publicaciones de referencia sobre los conflictos socio-ambientales en América Latina (A. Varea et al., 1995a). Este programa culminó en 1999, y luego fue reactivado al nivel nacional bajo el nombre de Plataforma de Construcción de Consensos Socio-Ambientales, con auspicio del Programa de Manejo de Conflictos de la agencia alemana de cooperación GTZ.

Muchos autores que trabajaron en la conceptualización de los conflictos socio-ambientales vinculados con la actividad petrolera salen de una concepción funcionalista del conflicto. Es así como Ortiz y Varea consideran el conflicto como una dimensión fundamental de la vida social, en la cual existe “una contraposición o la incompatibilidad entre varios objetivos e intereses en pugna dentro de un sistema” (A. Varea et al., 1995b: 93-94). Estos autores distinguen el conflicto de la crisis, que implica un riesgo de violencia así como oportunidades o desafíos, y de los “pseudo conflictos”, que designan las disputas sin incompatibilidades reales, pese a su posible virulencia. En este sentido, el conflicto es una acción colectiva, es decir una situación que implica la contraposición de intereses, derechos, perspectivas, racionalidades o lógicas. Es un hecho social objetivo que surge de discrepancias entre unos sujetos –individuos, clases o etnias– en torno a la percepción y la comprensión de la realidad por cada uno, en su manera de figurarla o reinventarla. Es producto de una concepción del mundo, de la naturaleza y de los hombres, de la forma como éstos últimos se relacionan, se organizan y entran en oposición.

A partir de esta definición general, algunos proponen una tipología de los conflictos inspirada por Tilly, según los niveles de enfrentamiento, lo que lleva a una serie de pares de oposición tales como conflictos reales o instrumentales versus conflictos irreales o expresivos, conflictos latentes versus conflictos manifiestos, conflictos institucionalizados o no, conflictos primarios o de cara a cara versus conflictos secundarios o por interposición. Así mismo, introducen una distinción según la naturaleza de los conflictos, lo que lleva a categorías mal definidas como las de "conflicto cultural", "conflicto histórico", "conflicto de facciones", "conflicto inducido" o "conflicto extremo" (P. Guerrero Arias, 1999: 35-88). Otros clasifican los conflictos según criterios de intereses, motivaciones, objetivos y causas. Según ellos, los conflictos de intereses no presentan ninguna dificultad conceptual, ya que este tipo de confrontación se inscribe en el marco de racionalidades compartidas. Por consiguiente, su resolución está en la búsqueda de un compromiso entre las partes presentes. En cambio, los conflictos de motivaciones conllevan una confrontación de raíces profundas, lo que implica para su resolución la eliminación o reformulación de los valores. Los conflictos de objetivos se caracterizan por la lucha por el acceso a recursos escasos y se dividen en dos categorías: los conflictos internos, que tienen lugar dentro de un sistema, y los conflictos externos, que oponen varios sistemas (Varea *et al.*, *Op. Cit.*: 94-99).

En el caso de conflictos vinculados con la actividad petrolera, es fácil identificar la incompatibilidad de objetivos en cuanto al uso de los recursos del suelo, del agua y del bosque, entre otras cosas porque aquellos objetivos se desprenden de conocimientos culturales e identidades opuestas. Entonces, se puede considerar que dichos conflictos no son sino una forma particular de un con-

flicto estructural más importante, en el cual se enfrentan o se oponen actores hegemónicos (como las empresas y el Estado) y grupos heterogéneos compuestos de campesinos colonos e indígenas (ellos mismos a veces divididos por conflictos o rivalidades interétnicas), de empresas agropecuarias, de comerciantes, que se enfrentaron a menudo por la tierra y que son respaldados por agentes externos como las Iglesias o las ONGS ambientalistas o de defensa de los derechos humanos. En este sentido, Ortiz y Guerrero Arias tienen razón de subrayar que los conflictos socio-ambientales de la región amazónica son asimétricos y que, más allá de las divergencias entre sus intereses, sus objetivos, sus necesidades o sus proyectos, los actores involucrados buscan ante todo controlar el poder, definido como la capacidad de influenciar el comportamiento del otro (P. Ortiz, 1999: 7-34; Guerrero Arias, *Op. Cit.*: 44-45). Dicho eso, este análisis en términos de lucha de poder carece de precisión y se revela incapaz de interpretar los conflictos para el acceso a la renta petrolera, más bien condicionados por mecanismos de legitimación y de dominación, así como por la dinámica de especulación de bienes raíces y la colonización o, incluso, las afiliaciones políticas partidistas (T. Bustamante, 1995: 220).

Muchos análisis padecen la influencia, a veces sofocante, de la teoría económica y ven los conflictos socio-ambientales como una lucha por el acceso a recursos escasos y ubican estos conflictos en un conflicto estructural mayor, de naturaleza económica. Esos autores consideran que la satisfacción de las necesidades de orden cultural, ambiental o social está subordinada a la de las necesidades inmediatas (económicas y materiales). En este sentido, lo socio-ambiental, lo político y lo cultural se vuelven relevantes en la medida en que se articulan con lo económico y lo inmediato

(Ortiz, *Op. Cit.*: 9). Por otra parte, se destaca que la capacidad de influir sobre la política petrolera depende del grado de organización de las comunidades afectadas por los proyectos de exploración o de explotación. Esta actitud legitima la intervención de actores exógenos como mediadores o consejeros. En ese sentido, el análisis de los conflictos vinculados con la actividad petrolera no deja de estar influenciado por la necesidad de encontrar una legitimidad institucional y comunitaria en la que se encuentran los actores, como lo subraya Bustamante (Bustamante, *Op. Cit.*, 1995: 222). Nos parece, sin embargo, que la capacidad de defensa de las poblaciones afectadas por este tipo de actividad depende de numerosos factores ajenos a su capacidad de movilización, tales como su acceso a la información, su ubicación en un sitio estratégico o secundario dentro del bloque petrolífero⁴, su legitimidad y su poder de convocatoria (para emprender, por ejemplo, acciones directas). Incluso se puede adelantar la hipótesis de que, en una misma zona, el grado de complejidad de un conflicto está determinado no sólo por la combinación de violencia potencial o real, de una escasa capacidad de diálogo y de compromiso y la heterogeneidad de los actores, sino también por la importancia económica y militar del sitio.

En fin, paradójicamente, los análisis racionalistas no explican las formas de racionalidad sino en el marco de la racionalidad instrumental (intereses y motivaciones), la cual está muy influenciada por la teoría de los juegos. Ahora bien, si es cierto la teoría de las elecciones racionales es útil para explicar los conflictos socio-ambientales provocados por la colonización agrícola o por la irrupción de un actor exógeno en territorio indígena, es

4 Un bloque petrolífero es una parcela, un lote o un área que figura en el catastro petrolero.

de poca utilidad para el análisis de su dimensión cultural. Muchos observadores privilegian la noción de intereses y necesidades en el análisis de los conflictos socio-ambientales y adoptan un prejuicio cercano al individualismo metodológico; es decir, consideran que los actores tienen comportamientos racionales y que luchan por acceder a recursos escasos (Guerrero Arias, *Op. Cit.*; Ortiz, *Op. Cit.*; Varea *et al.*, 1995b, *Op. Cit.*: 25-170; T. Bustamante, 1993: 159-201).

Algunos se inspiran en la teoría de los juegos para evaluar la probabilidad que tienen los actores de colaborar, y reducen, por lo tanto, los conflictos socio-ambientales a un esquema de juego de suma nula o ganador / ganador. Sin descartar del todo esta opción teórica, consideramos que los modelos de cooperación del "dilema del prisionero" y la teoría de la negociación de la escuela de Harvard son de un interés muy limitado para nuestro tema, debido a la complejidad de las modalidades de alianza y oposición que caracterizan los conflictos socio-ambientales (Cf. por ejemplo R. Axelrod, 1997; D. Parfit, 1986; R. Fisher, *et al.*, 1991; y R. Fisher, *et al.*, 1996). Ciertamente es que nuestro análisis toma en cuenta la oposición de valores —entendida como la definición subjetiva del bien, lo bueno y lo justo opuestos al mal, lo malo y lo injusto— e intereses —entendidos como la noción objetiva de necesidades latentes o patentes—. No obstante, consideramos que estos últimos no son inmutables y que conviene subrayar la dimensión cultural de los conflictos que nos preocupan, no en términos de oposición irreducible, más bien en la perspectiva del intercambio de valores y experiencias. Esto nos ubica en el marco teórico de la ética discursiva desarrollado por Habermas y aplicado a un concepto renovado de sociedad civil por Cohen y Arato (J. Habermas, 1998: 407-463; J. Habermas, 2000a; J. Cohen *et al.*, 2000).

Cabe precisar que el Estado y las empresas pueden compartir ciertos intereses y valores con las organizaciones indígenas y ambientalistas. Lo que cambia es la importancia de estos valores e intereses en sus respectivas lógicas de acción. Es así como la democracia y la justicia social pueden ser consideradas como valores universales por el Estado y las empresas. De igual manera, el desarrollo económico y las ganancias pueden ser parte de los intereses de los defensores del medio ambiente y de los representantes indígenas. Además, aunque se pueda constatar una oposición de valores e intereses en los conflictos socio-ambientales, que trazan los esquemas de alianzas estratégicas entre los actores, en muchos casos las alianzas tácticas modifican la situación inicial de los actores en sus respectivos campos sociológicos de acción. Un ejemplo ilustra este argumento. En la Colombia de la década del sesenta, los campesinos que colonizaron los Llanos Orientales representaban la mayor amenaza para los U'wa, que se vieron forzados a refugiarse en las alturas de la Sierra Nevada del Cocuy. En la década del noventa, la perspectiva de la irrupción de Oxy en su área de hábitat obligó a los U'wa a considerar una alianza táctica con los mismos campesinos, mientras la perspectiva del "saneamiento étnico" consecutivo a la ampliación del resguardo U'wa obligaba a los campesinos a considerar una alianza con los indígenas.

Otro aspecto descuidado por la aproximación económica de los conflictos socio-ambientales es su dimensión social. Es posible que el bajo grado de violencia en los conflictos de la Región Amazónica Ecuatoriana se explique, en el paradigma de la racionalidad instrumental, por la capacidad de arreglos informales entre los actores, al menos entre los colonos y una parte de los indígenas, por un lado, y entre las compañías multinacionales y el

Estado, por otro. No obstante, puede explicarse, de igual manera, por la debilidad de los actores sociales en esta región o por la militarización legitimada por el conflicto fronterizo con Perú, que apenas concluyó en 1998, o por el Plan Colombia, que entró en vigencia en 2000. De tal suerte que la pax militari y la anomia social podrían explicar el éxito de la negociación en el marco de esta racionalidad. Es aquí donde la comparación entre Ecuador y Colombia enfoca de una nueva manera la teoría. En efecto, en el conflicto entre los U'wa y Oxy, se produce precisamente lo contrario, ya que la militarización de la zona, justificada por la presencia de las guerrillas, es un factor de polarización. Se podrá objetar que, en este caso, la violencia generalizada se nutre de una fuerte capacidad organizativa por parte de los movimientos colectivos, lo que constituye un factor obvio de polarización del conflicto. De igual manera, la multiplicación de las demandas por parte de las poblaciones afectadas por la contaminación de lo que fue el área Texaco deja presagiar una creciente polarización, a medida que se organiza un movimiento social alrededor del FDA. Sin embargo, es ante todo el papel del Estado el que está en juego y, para ser más precisos, su capacidad de dar un tratamiento institucional a los conflictos socio-ambientales de los que estamos hablando, lo que implica una clarificación de la política pública en el ámbito del medio ambiente, de la energía y de los derechos colectivos.

Por todas estas razones, un análisis en términos de necesidades fundadas en la identidad de los actores parece más pertinente que un análisis en términos de lucha por el acceso a los recursos. Tal es la aproximación adoptada por Azar y Rothman, en el marco de los conflictos internacionales y de los conflictos organizacionales (E. Azar, 1990; J. Rothman, 1997). La distinción

establecida por Azar entre los cuatro campos que conforman el conflicto latente —comunal, necesidades humanas, gobernabilidad y relaciones internacionales— nos parece particularmente fértil. Aquellos campos podrían definirse en otros términos como los campos del conflicto en una sociedad confrontada con la crisis de la modernidad, es decir lo ético, lo político, lo social y lo económico. Resulta de esto que los conflictos socio-ambientales encubren seis dimensiones, definidas por la interacción entre aquellos campos, es decir entre lo ético y lo social, lo político y lo económico, entre lo económico y lo político o lo económico, o incluso entre lo político y lo social.

Para superar los límites del materialismo histórico y del individualismo metodológico, proponemos sustituir los análisis en términos de movimientos a los análisis en términos de estructuras y estrategias. La idea que se pretende desarrollar es que los conflictos socio-ambientales resultan de la convergencia de movimientos sociales y de movimientos identitarios que se encarna en la convergencia entre etnicidad y ecologismo. Nos apartamos tanto de las concepciones sistémicas como de las culturalistas de los movimientos sociales, para hacer hincapié en los tres principios identificados por Touraine, es decir la identidad, la oposición y la totalidad. A esos cabe agregar una cuarta dimensión, y es la dimensión ética, desarrollada en el discurso de esos movimientos y que tiene importantes consecuencias en la difusión de sus reivindicaciones en el nivel global. Ello nos lleva a centrarnos en el sujeto del conflicto socio-ambiental, para evidenciar sus estrategias tácticas, sus fuerzas y límites tácticos, o sea su capacidad de influir sobre la determinación de un nuevo modelo de desarrollo a través de sus interacciones con el campo del poder.

EL SUJETO DEL CONFLICTO SOCIO-AMBIENTAL

Los conflictos socio-ambientales involucran a tres tipos de actores: las compañías petroleras, el Estado y los actores sociales. Entre estos últimos cabe distinguir tres grupos: los indígenas, los campesinos colonos y los ecologistas. A medida que se fortalece la capacidad de organización de estos actores y se afirma su capacidad de movilización, se conforma un sistema complejo de alianzas, en el centro del cual la ética cumple con una función de legitimación en la lucha por el poder y los conflictos de intereses que no son sino aspectos particulares de aquellos conflictos. Desde el punto de vista ideológico, cualquier bloque petrolífero es el escenario de una confrontación entre quienes defienden el medio ambiente, por un lado, y quienes defienden el desarrollo por el otro. El concepto de desarrollo sustentable, que se hizo común tras la publicación del Informe Brundtland en 1987 y la elaboración de la Agenda XXI en 1992 es objeto de interpretaciones contradictorias entre ambas opciones. Para algunos, significa que el desarrollo tiene que ser subordinado a la voluntad de las poblaciones locales, mientras que para otros significa que el desarrollo es, ante todo, una lucha contra la pobreza y tiene que satisfacer las necesidades de las poblaciones nacionales. Entre ambas opciones, que constituyen el marco de los conflictos socio-ambientales, se inscriben dos temas que el Estado y la sociedad civil incluyen desde una década en la agenda de las reformas institucionales: la etnicidad y la globalización.

Esas son las cuatro dimensiones que es necesario incluir en el análisis sociológico y que nos llevan a pensar que las relaciones entre los actores dependen de las estrategias y los objetivos de cada uno, más que de una definición común del problema. Por consiguiente, lo que está en juego en los conflictos socio-ambien-

tales no es tan fácil de definir como para permitir describir de antemano un espacio de negociaciones dentro del cual los actores puedan sentarse alrededor de una mesa para intercambiar sus puntos de vista en cuanto a la situación. Como lo subraya Serje (M. R. Serje, 1999:78), a propósito del conflicto entre los U'wa y Oxy, lo que está en juego para las comunidades indígenas es la práctica cotidiana, su experiencia concreta, mientras que lo que está en juego para las empresas petroleras y el Estado se expresa en términos de orden y racionalidad, cuyo objeto es regular las actividades sociales para que coincidan con un proyecto económico. Se puede añadir que, para las organizaciones ambientalistas, la apuesta es de orden ético, si no ideal, en la medida en que busca proteger áreas naturales que no constituyen el entorno de la mayoría de los activistas ni tampoco de los que los sostienen. Desde luego, cada actor sigue una racionalidad y define el espacio del conflicto, conforme a criterios propios. De igual manera, cada uno elabora una estrategia para conseguir nuevos recursos contra los otros. En fin, cada uno formula un proyecto diferente desde el punto de vista individual o colectivo.

En una situación ideal, los actores involucrados en este conflicto se ubican en los cuatro campos sociológicos que hemos definido, conforme a tres dimensiones de la acción social, a saber, un marco referencial (proyecto), una racionalidad instrumental (o lógica de acción) y una normatividad. Es así como el Estado, concebido como el conjunto de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es un actor cuya actividad se ubica principalmente en el campo político. Las empresas petroleras privadas y públicas, multinacionales o nacionales, son actores cuya actividad se ubica esencialmente en el campo económico. Las comunidades de base campesinas o indígenas conforman un tercer tipo de actor cuya activi-

dad social se origina en el campo ético. Finalmente, las organizaciones campesinas, indígenas y ambientalistas (locales, nacionales e internacionales) conforman un cuarto tipo de actores cuya actividad es esencialmente del dominio social.

Todos estos actores evolucionan conforme un marco referencial o un proyecto propio de cada uno, que determina una aproximación particular del espacio físico que constituye un bloque petrolífero. Es así como, para el Estado, se trata de un espacio administrativo local o regional que entra en los planes de ordenamiento territorial. Para las empresas se trata de un área licitada, generalmente mediante un contrato de asociación o de prestación de servicio, para la explotación de los recursos naturales. Para los defensores del medio ambiente, se trata de un espacio físico comprendido en un espacio transnacional —la cuenca amazónica— que conviene proteger contra la actividad humana depredadora. Por último, para las comunidades indígenas se trata de un territorio histórico o legal que tiene que ser administrado en el marco de la autodeterminación.

Por otra parte, cada actor señala una preferencia por un tipo de normatividad. Ciertamente es que el derecho positivo se impone a cualquier persona física o moral dentro de un territorio nacional. Sin embargo, cabe subrayar que cada actor privilegia una dimensión particular de este derecho. Es así como la acción del Estado valoriza el derecho público nacional y el marco legislativo definido por la Constitución, las leyes de protección del medio ambiente y las leyes de hidrocarburos. La acción de las empresas valoriza el derecho privado y la libertad de empresa como tal. Las organizaciones ambientalistas e indígenas valorizan, por su lado, el derecho internacional y los derechos colectivos. Ello no excluye que existan contradicciones entre estos marcos normativos, inclu-

so dentro de cada uno, respecto de las leyes ambientales y de las leyes de hidrocarburos.

Esta distribución nos permite entender las causas fundamentales de los conflictos relacionados con la actividad petrolera en territorios indígenas. En efecto, uno de los principales aspectos de este fenómeno es la diversidad de definiciones, representaciones y modos de valorización del espacio físico en el que existe la eventualidad de una actividad extractiva. Es lo que llamaremos a continuación las lógicas racionales de los actores. Los proyectos u objetivos identificados más arriba permiten definir cuatro tipos ideales de lógicas. Asumimos que el proyecto del Estado es ordenar el territorio nacional, mientras el de las empresas es realizar ganancias, el de los ambientalistas es defender el medio ambiente y el de los indígenas defender la identidad colectiva. El proyecto de las organizaciones campesinas, así como el de las organizaciones de guerrilla colombianas, que fue por mucho tiempo la reforma agraria, es quizá el más difícil de ubicar en este esquema. Una hipótesis, en lo que concierne a las organizaciones campesinas, es que en una fase de agotamiento del tema de la reforma agraria, aquel proyecto se haya vuelto el de la defensa de la propiedad privada, lo que no excluye la defensa del medio ambiente e incluso de la identidad regional. Por lo que atañe a las guerrillas, veremos que las FARC y el ELN discrepan en torno a la conducta idónea en materia de política petrolera. Ciertamente es que ambos movimientos reivindican la nacionalización de la industria a nombre de la soberanía nacional. Sin embargo, en la década del noventa, las FARC optaron por una actitud de tolerancia hacia las compañías multinacionales, mientras que el ELN siguió oponiéndose a su presencia en Colombia. El proyecto común a ambos movimientos parece entonces limitarse a la voluntad de control territorial, que

les opone al Estado colombiano, lo que no excluye enfrentamientos entre ellos.

La racionalidad del Estado es definida por Weber como el tipo ideal de racionalidad administrativa orientada a fines de organización. En este sentido, la acción del Estado sigue una lógica de institucionalización, en la cual la administración requiere la valorización de los recursos naturales y la ocupación del espacio físico, tanto al nivel local o regional como al nivel nacional o transnacional. Es así como las instituciones y los acuerdos internacionales como el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) forman parte de un proyecto que obedece a una sola lógica racional. La racionalidad de las empresas es definida por Weber como el tipo ideal de racionalidad económica orientada hacia fines de lucro. En este sentido, la actividad petrolera obedece a una lógica de negociación a corto o mediano plazo. Esto vale tanto para las empresas nacionales como para las multinacionales, privadas o públicas. En la medida en que esta lógica tiende a generalizarse al nivel transnacional, en particular en el marco de la integración regional y la liberalización de los intercambios, puede ser asimilada al tipo ideal de la globalización.

Siguiendo la tipología de Weber, se puede considerar que la lógica racional de los activistas de comunidades y organizaciones ambientalistas, indígenas y campesinos hace referencia a valores y convicciones. En este sentido, parece difícil distinguirlos según su lógica de acción. Ello explica, tal vez, por qué los observadores tienden a menudo a confundirlos en una sola categoría. Sin embargo, es aquí donde la noción de articulación entre ética de convicción y ética de responsabilidad parece fructífera. En efecto, aunque estos actores evolucionen en el mismo campo social, se organizan según modalidades distintas. Mientras los

ambientalistas y los campesinos siguen una lógica de presión o de *lobbying*, los indígenas siguen una lógica de resistencia. Ello no excluye la posibilidad de un contagio de la segunda por la primera, a medida que se fortalecen las organizaciones indígenas, entre otras cosas debido a la tendencia a la centralización de las tomas de decisión y la distancia, cada vez mayor, entre los representantes y las comunidades. De hecho, recientemente, las organizaciones indígenas acogieron la lógica de presión, que era la de las ONG, en particular para que sus demandas sean tomadas en cuenta por el Estado y los organismos multilaterales de desarrollo. No obstante, a diferencia de los ambientalistas, los líderes indígenas y campesinos sacan su legitimidad de un mandato otorgado por la base y sancionado por resultados tangibles. En cambio, la legitimidad de los activistas ambientalistas depende esencialmente del éxito de las campañas de movilización por la defensa del medio ambiente y de su capacidad de captar recursos para financiarlas.

Más allá de la situación en la que los actores del conflicto socio-ambiental se definen inicialmente, el proceso de conflicto les relaciona según dos modalidades: las alianzas y las oposiciones. Cabe diferenciar las alianzas estratégicas de las tácticas. Por alianza estratégica entendemos una alianza histórica que se fundamenta en la convergencia de proyectos e intereses fundamentales. En los conflictos que nos ocupan, se pueden identificar dos tipos de alianzas estratégicas. En primer lugar, el Estado y las empresas, en la región amazónica, siempre están asociados en la explotación petrolera. Esto se debe, principalmente, a dos tipos de obligaciones que se desprenden de la racionalidad de estos actores: por un lado, el Estado debe valorizar el territorio nacional y sacar provecho de sus recursos; por otro lado, las empresas deben tener ganancias y, para eso, ampliar su área de influencia. Cabe

añadir que tanto el Estado como las empresas pueden tener interés en proteger el medio ambiente, lo que no cambia fundamentalmente la naturaleza de su alianza. De hecho, esta preocupación caracteriza más específicamente a los actores ubicados en los campos social y ético y resulta en un segundo tipo de alianzas estratégicas, entre las organizaciones indígenas y ambientalistas, a las que se suman cada vez más las organizaciones campesinas. Esto se desprende de dos obligaciones relacionadas con la racionalidad de estos actores: por un lado, las organizaciones ambientales deben movilizar a la sociedad civil para defender el medio ambiente y justificar sus recursos; por otro lado, las comunidades indígenas y campesinas deben interpelar a la sociedad civil y al Estado para ser reconocidas y ampliar su espacio de participación en el campo del poder.

A esto cabe añadir dos matices: en primer lugar, el concepto de desarrollo sostenible busca precisamente acabar con la oposición irreducible entre desarrollo y protección del medio ambiente; en segundo lugar, las actividades de extracción no son únicamente de compañías petroleras sino también de las poblaciones campesinas (colonas e indígenas). De esto resultan alianzas tácticas entre actores que pueden compartir ciertos intereses y valores. Por ejemplo, en Ecuador, se formaron alianzas de este tipo entre el Estado y algunas organizaciones indígenas o entre el Estado y algunas organizaciones ecologistas, en particular en torno a la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno y al Parque Nacional Yasuní. En este caso, la alianza se fundamenta en una colaboración y una complementariedad: el Estado procura un marco legal para la defensa de los derechos colectivos, mientras que los indígenas aseguran una valorización de la biodiversidad y del desarrollo sustentable. Por otra parte, existen alianzas entre

empresas y organizaciones indígenas o entre empresas y organizaciones ambientales, como lo muestran los conflictos que oponen Arco-AGIP a la OPIP, por un lado, y OEPIC a la OISE por otro lado. Por último, en el caso del conflicto entre el FDA y Texaco, los ambientalistas aprovecharon una alianza táctica con una parte del legislativo (la comisión ambiental del Congreso) para presionar al ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AXELROD, Robert (1997). *The Complexity of Cooperation : Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton, Princeton University Press. 272 p.
- AZAR, Edwar (1990). *The Management Of Protracted Social Conflict, Theory And Cases*. Aldershot, England, Dartmouth. 160 p.
- BUSTAMANTE, Teodoro (1993). "El marco internacional de los problemas de la Amazonía", en T. BUSTAMANTE, T. et al., *Retos de la Amazonia*, Quito, ILDIS, Abya-Yala. pp. 159-201.
- (1995). "La lucha regional por el acceso a los recursos petroleros", en Varea et al., *Marea negra en la Amazonia. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*, Quito, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN. pp. 219-240.
- (1999). "Los conflictos socio-ambientales: una perspectiva anacrónica", en Ortiz et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*, Quito, Abya-Yala. pp. 257-271.
- COHEN, Jean et al. (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica. 706 p.
- FISHER, Roger, et al. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Nueva York, Penguin Books. 187 p.

- (1996). *Beyond Machiavelli. Tools to Cope With Conflicts*. Harvard University Press. 160 p.
- FONTAINE, Guillaume (02/2001). "La eficiencia política de la etnicidad. Un análisis de los casos colombiano y ecuatoriano", en *Cuadernos Sociológicos 2*, Quito, PUCE. pp. 91-108.
- (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito, Flacso.
- GUERRERO, Andrés (1993). "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento de 1990", en ADRIANZÉN, A. et al., *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEP/IFEA. pp. 83-101.
- GUERRERO ARIAS, Patricio (1999). "Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social", en ORTIZ et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito, Abya-Yala. pp. 35-88.
- HABERMAS, Jürgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Ed. Trotta. 690 p.
- (2000 a). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid, Trotta. 238 p.
- LE BOT, Yvon (1994). *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*. París, Karthala. 292 p.
- ORELLANA, René (1999 a). "Conflictos... ¿ sociales, ambientales, socio-ambientales?... Conflictos y controversias en la definición de conceptos", en ORTIZ, et al., *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito, Abya-Yala. pp. 331-343.
- ORTIZ, Pablo (1999). "Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos so-

- cio-ambientales a través de la forestería comunitaria”, en Ortiz *et al.*, *Comunidades y conflictos socio-ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito, Abya-Yala. pp. 7-34.
- PARFIT, Derek (1986). “Prudence, Morality and the Prisoner’s Dilemma”, en ELSTER, J., *et al.*, *Rational Choice*. Nueva York, New York University Press, pp. 34-59.
- ROTHMAN, Jay (1997). *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations, and Communities*. Jossey-Bass Publishers. 240 p.
- SERJE, Margarita Rosa (1999). “Le cas U’wa : ethnographie d’une controverse”. París, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, mémoire de DEA (Philippe Descola dir.). Mimeo, 110 p.
- TOURAINE, Alain (1992). *Critique de la modernité*. París, Fayard. 464 p.
- VAREA, Anamaría *et al.* (1995 a). *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito, Abya-Yala, ILDIS,FTPP,UICN. 400 p.
- (1995 b). “Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador”, en VAREA *et al.*, *Marea negra en la Amazonia. Conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito, Abya-Yala, ILDIS,FTPP,UICN. pp. 25-170.

Los autores

Germán Ignacio Andrade. Biólogo de la Universidad de los Andes, con estudios en biología animal en París, ecología en Costa Rica y ciencias ambientales en la Universidad de Yale. Escritor sobre temas ambientales en medios científicos y divulgativos en Colombia y el exterior. Fue director de la Fundación Natura y coordinador del programa de Biología de la Conservación del Instituto Humboldt. Consultor en conservación de la biodiversidad y áreas protegidas en América del Sur con la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, con el Banco Mundial en Colombia y Venezuela, para el PNUD en Bolivia, para el PNUMA en Nairobi y para el Gobierno de Finlandia en Machu Picchu. Actualmente es director de la Fundación Humedales de Colombia, y asesora para el gobierno de Italia un proyecto de conservación en la Amazonia peruana.

Alfonso Avellaneda Cusarfa. Químico de la Universidad Nacional de Colombia (1984). Master en Evaluación de Impacto Ambiental en Málaga España (1999). Ha desempeñado cargos en el sector público de medio ambiente (1986-1994). Negociador por Colombia en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y otros acuerdos internacionales (1989-1993). Docente e investigador en diversas universidades públicas y privadas a nivel de pregrado y posgrado en la temática de ges-

ción, planificación y evaluación ambiental (1991-2004). Autor de los libros *Gestión Ambiental y Planificación del Desarrollo* (2002), *Petróleo Colonización y Medio Ambiente en Colombia* (1998). Actualmente es docente de la Universidad del Bosque en el área de Ingeniería Ambiental, y asesor del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Martha Cárdenas. Economista, Universidad del Rosario. Coordinadora de proyectos de la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL; Directora Centro de Estudios de la Realidad Colombiana – CEREC. Editora y compiladora de los libros *La Participación Ambiental*, Bogotá, FESCOL, DNP, CEREC, (1999) y *Política ambiental y desarrollo. Un debate para América Latina*, Bogotá, FESCOL(1990). Directora de la *Revista Ecológica*.

Carlos Castaño Uribe. Antropólogo de la Universidad de los Andes, 1981 (Bogotá), con un diplomado en Antropología Médica de la Universidad Complutense de Madrid, Doctorado en Antropología Americana de esta misma universidad y con especialización en formulación de proyectos internacionales y educación ambiental de la UNEP -Bogotá y el Instituto de Investigaciones Ecológicas de Málaga. Ex director General de Parques Nacionales Naturales de Colombia desde 1987 hasta 1998 del Ministerio del Medio Ambiente e Inderena, Subgerente de Bosques, Aguas, y Suelos del Inderena, Subdirector de Medio Ambiente y Gestión Social del Inviás, Subdirector de Control y Calidad Ambiental de la CAR y Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Distrito Capital (DAMA), ha sido Viceministro encargado del Ministerio del Medio Ambiente varias veces (1995-1998), así como director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), entre 2001 y 2002. En la actualidad se desempeña como consultor asociado de Conservation International

Foundation de Colombia, es director ejecutivo de la Fundación Latinoamericana y del Caribe de Parques Nacionales y Otras áreas Protegidas (FUPANAP), organismo recientemente constituido con un buen número de los ex directores de Parques Nacionales de América Latina. Fue el coordinador para América Latina y el Caribe de la Cooperación técnica en Parques Nacionales (1987-1992), Coordinador del proyecto regional del Tratado de Cooperación Amazónica en biodiversidad y áreas protegidas con la Unión Europea (SURAPA) y consultor internacional para varias agencias y gobiernos en el tema de conservación como FAO, PNUMA, UICN, Banco Mundial, etc. Desde hace 12 años hace parte de la Comisión Mundial de Areas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Hernán Darío Correa C. (1951). Estudió derecho y sociología, ha sido librero, editor e investigador social; consultor del IDRC, PMA y PNUD entre otras entidades internacionales; asesor de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y de centros de investigación universitarios como el INER, de la Universidad de Antioquia. Desde hace 20 años se desempeña como editor del Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, CEREC; como asesor de comunidades indígenas y de organizaciones y entidades ambientales, y como consultor en asuntos relacionados con derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, participación social y ambiental, ordenamiento territorial y gestión de áreas protegidas. Ha publicado ensayos sobre cultura política colombiana, historia regional de la Guajira, el pueblo Wayúu y otros temas en revistas y periódicos nacionales; es autor del libro *Nosotros los mismos. Ensayos sobre extravíos y búsquedas del otro en Colom-*

bia, (CEREC, Bogotá, 2002); y coautor de los libros *Del olvido surgimos para traer nuevas esperanzas. La Jurisdicción especial indígena*, (Ministerio del Interior, Bogotá, 1997); *Hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Conceptos de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior 1995-1998*, (DGAJ del Ministerio del Interior, Bogotá, 1998); y *Los derechos de los pueblos indígenas. Pluralismo jurídico y autonomía*. 2 tomos de legislación indígena nacional, (DGAJ, Bogotá, 1998).

Darío Fajardo. Nació en Colombia en 1945. Antropólogo graduado en la Universidad Nacional de Colombia (1963), M.A. en Historia de América Latina en la Universidad de California en Berkeley, EE.UU. (1970). Sobre la problemática agraria colombiana ha estudiado conflictos de tierras, colonización, cultivos de uso ilícito, comunidades campesinas e indígenas y políticas agrarias. Actualmente es oficial de Programas de FAO, Colombia. Ha sido profesor asociado en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia (1985-2003), profesor visitante en la Universidad de La Plata, Argentina, Director del Proyecto de Zonas de Reserva Campesina (Ministerio de Agricultura/IICA/Banco Mundial) de 1996 a 2000, Director de la Corporación Araracuara/ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, 1990-1996, consultor IICA, FAO, Fundación Ford, investigador en Fedesarrollo, Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia-CIE, investigador y director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia-CID. Autor de los libros *Para Sembrar la Paz hay que aflojar la tierra* (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002), *Espacio y Sociedad. La formación de regiones agrarias en Colombia* (Corporación Araracuara, Bogotá, 1992), *Violencia y*

Desarrollo (Ediciones Suramérica, Bogotá, 1978). Coautor de *Colonización y Estrategias de Desarrollo*, (IIICA, Bogotá, 1998), *Frontera y poblamiento: estudios de historia y antropología de Colombia y Ecuador*, (Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA, Instituto Sinchi, Bogotá, 1996), *El Agro y las transformaciones de la economía* (IIICA, Bogotá, 1994), *Historia de la colonización de la Serranía de La Macarena* (Fondo FEN, Bogotá, 1987), entre otros y varios artículos.

Guillaume Fontaine. Doctor en sociología por la Universidad Sorbonne Nouvelle (París 3, Francia). Es autor de *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica* (Quito, FLACO, IFEA, 530 p.) y editor de *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. T1. Las Reglas de juego* (Quito, FLACSO, 224 p.). Ha publicado varios artículos sobre sociología de los conflictos ambientales, entre los cuales: "Logique de conflit et conflit de logiques: ethnicité versus pétrole dans le Sarari", en Guillermo Uribe (Ed.), 2003, *La Colombie & la recherche de la paix* (Grenoble, Cahiers du GRESAL, 12/2003), y "Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", en Fander Falconi et al. (Ed.), *Globalización y desarrollo en América Latina* (Quito, FLACSO, 2004). Actualmente coordina el Diploma Superior en Derechos Indígenas y Recursos Hidrocarburíferos, organizado conjuntamente por FLACSO Ecuador y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

César Enrique Ortiz Guerrero. M.Sc. Profesor e Investigador de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ingeniero Zootecnista y Desarrollista Rural. Miembro de los grupos de investigación de Institucionalidad y desarrollo Rural, y Conflicto, Región y Socie-

dades Rurales. En estos investiga en temas de: nueva ruralidad, descentralización, planificación y evaluación de políticas de desarrollo rural y cultivos ilícitos.

Alfredo Rangel Suárez. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes. Ha sido consultor de Naciones Unidas, catedrático e investigador de la Universidad de los Andes, asesor presidencial de Seguridad Nacional, asesor externo del Ministerio de Defensa, consultor y conferencista nacional e internacional sobre temas de paz y seguridad. Actualmente es Director de la Fundación Seguridad y Democracia y editorialista del diario *El Tiempo*. Autor de decenas de artículos y ensayos sobre el conflicto armado y los procesos de paz en Colombia. Autor de los libros *Colombia: Guerra Irregular en el Fin de Siglo* (Tercer Mundo Editores-Universidad de los Andes, Bogotá, 1998); *Guerra Insurgente, Conflictos en Malasia, El Salvador, Perú, Filipinas y Colombia* (Intermedio Editores, Bogotá, 2001); *Guerreros y Políticos, Diálogo y Conflicto en Colombia 1998-2002* (Intermedio Editores, Bogotá, 2003).

Manuel Rodríguez Becerra. Ingeniero Industrial de la Universidad de los Andes de Bogotá, y B.Litt. en Estudios de Administración de la Universidad de Oxford. Actualmente es profesor de Política Ambiental de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y consultor internacional. Entre los años 1976 y 1990 fue Decano de Artes y Ciencias, Decano de Administración y Vicerrector de la misma universidad. Entre 1990 y 1993 desempeñó la Gerencia General del Instituto de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, Inderena, desde la cual coordinó la elaboración de la Ley 99 de 1993 de creación del Sistema Nacional Ambiental; en 1994 fue designado como primer Ministro del

Medio Ambiente de Colombia. Presidió el Panel Intergubernamental de Bosques de las Naciones Unidas y fue miembro de la Comisión Mundial de Bosques y Desarrollo Sostenible. Entre sus libros se mencionan: *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe* (BID, 2002); *El futuro ambiental de Colombia* (Unianandes, Bogotá, 2002); *La reforma Ambiental en Colombia* (FES, Bogotá, 1998); *La Política Ambiental de fin de siglo* (CEREC, Bogotá, 1996); *Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales* (CEREC, Bogotá, 1994).

Ricardo Vargas Meza. Sociólogo. Estudios de maestría en Filosofía Social en la Universidad Nacional de Colombia. Desde 1988 hasta 1998 estuvo vinculado al Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, donde desarrolló actividades de investigación social principalmente en el área de Drogas y sus impactos en la situación interna de Colombia. Es Associate Fellow de Transnational Institute TNI de Amsterdam, y director de la Corporación Acción Andina Colombia. Actualmente se desempeña como investigador social y desarrolla un trabajo de incidencia política en el marco del Programa “Drogas y Democracia”. En los últimos años ha desarrollado estudios y proyectos como “El Conflicto Armado como Obstáculo al Desarrollo Alternativo y Propuestas de Manejo”, “Fortalecimiento de la Capacidad de Negociación de las comunidades del Sur de Colombia”, “Desarrollo alternativo y gobernabilidad”, “Drogas, conflicto armado y propuestas de incidencia hacia su solución Política”, “Diagnóstico General sobre Participación del sector no-gubernamental en la Prevención, Rehabilitación y Reinserción de farmacodependientes y comunidades afectadas”, “El Problema de la droga en Colombia y pautas para una política de Cooperación”, “Cultivos ilícitos en Colombia y la política de Desarrollo Alternativo: conceptos y

metodología para una reformulación”, “Estado de avance en la ejecución del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria” e “Impactos socioeconómicos y ambientales y en la población cultivadora por las fumigaciones de cultivos ilícitos”. Ha participado en programas como el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria Pronatta del Ministerio de Agricultura de Colombia, y el programa internacional Drogas y Democracia, entre otros, para y con entidades como el BID, Plan-te, Optima Technical Services, Corporación Observatorio para la Paz, Banco Mundial y Transnational Institute (TNI) de Amsterdam (Holanda). Fue profesor en el departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Ha publicado libros como *Drogas, poder y región en Colombia* (2 volúmenes), *Democracias Bajo Fuego* (Montevideo, 1998), *Colombia: Usos y Abusos de la Guerra a las Drogas, y Cultivos Ilícitos y Proceso de Paz en Colombia*. Actualmente dirige la revista *Acción Andina*.

Siglas

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BP	British Petroleum Co.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).
CAR	Corporación Autónoma Regional.
CECOIN	Centro de Cooperación al Indígena.
CEDR	Centro para la Investigación en Diseño Ambiental.
CMDS	Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular.
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca.
CRIT	Consejo Regional Indígena del Tolima.

- DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNE Dirección Nacional de Estupefacientes (Colombia).
- DIRAN Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (Colombia).
- ELN Ejército de Liberación Nacional.
- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization of the United Nations).
- FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
- FESCOL Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- GATT Acuerdo Global de Comercio.
- IDEAM Instituto de Estudios Ambientales.
- IEPRI Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
- IER Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana.
- IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- ISIS Instituto para la Ciencia y los Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Amberst, Mass.
- MAVDT Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- MMA Ministerio del Medio Ambiente.
- OEPC Empresa de Explotación y Producción Occidental.
- OIA Organización Indígena de Antioquia.
- OMC Organización Mundial del Comercio.
- ONG Organización no Gubernamental.

- ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia.
- OREWA Organización Regional Indígena Embera Wounaan.
- SINA Sistema Nacional Ambiental.
- UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNDCP Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas.
- UNODC United Nations Office Drugs and Crime.
- USAID Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (us Agency for Internacional Development).
- WCFSD World Comission on Forest and Sustainable Development.
- WRI World Resources Institut.

