

Política de drogas en Colombia: ¿regreso al pasado?

Pedro José Arenas García
Director del OCCDI GLOBAL¹

La implementación de acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de coca puede fracasar, no sólo por la lentitud de las instituciones y el incumplimiento de varios compromisos por parte del gobierno saliente, sino por los anuncios del nuevo gobierno de querer regresar a fallidas fórmulas.



Cultivo de hoja de coca en Briceño Antioquia, Colombia.
Foto OCCDI GLOBAL, 2016.

En Colombia, durante las últimas cuatro décadas se han probado todas las estrategias de erradicación forzada para combatir la oferta de drogas (fumigaciones aéreas, erradicación manual, criminalización de productores, destrucción de “laboratorios” de procesamiento, interdicción de embarques, encarcelamiento, extradición, entre otras). Se han gastado enormes cantidades de dinero y vidas humanas con efectos muy graves en el tejido social y los derechos humanos. Dar rienda suelta a un nuevo enfoque para combatir la expansión de la economía de la coca fue uno de los propósitos del proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC EP.

En 2012, el gobierno colombiano y las FARC comenzaron las conversaciones de paz, con una agenda que incluía la “solución al problema de las

drogas ilícitas”. En general, los vínculos entre el conflicto armado interno, el tráfico ilícito de drogas y la débil presencia del Estado en las zonas periféricas del país, están en el centro de las causas estructurales de la guerra. Después de cuatro años de conversaciones de paz, las partes llegaron a un acuerdo en 2014, y desde entonces, comenzó la implementación de este nuevo enfoque para combatir la producción de drogas ilícitas. El nuevo enfoque consistió en lograr pactos voluntarios entre los campesinos que tienen esos cultivos y el Estado, orientados a erradicar de manera voluntaria y gradual su coca, mientras que la asistencia técnica, la infraestructura básica y los mercados llegan a estas regiones del país.

Este acuerdo es el capítulo cuatro del Acuerdo Final de Paz, y debe señalarse que las partes reconocen que una solución al problema de las drogas ilícitas está inextricablemente ligada al capítulo I del acuerdo “Reforma rural integral”. Como tal, la ruta que el acuerdo describe es la erradicación concertada en las primeras etapas, pero luego una reforma rural muy esperada en Colombia, se desplegaría, incluyendo la titulación de tierras, la dotación de bienes públicos e infraestructura, el acceso al crédito y acceso a los mercados.

Durante la implementación del Acuerdo de Paz, se lanzó el Programa Nacional de Sustitución Integral, que contiene un plan de emergencia para las familias que voluntariamente erradican su coca. Casi 130.000 familias expresaron su deseo de ser incluidos en este programa en casi todo el país. Ellas tienen aproximadamente 100.000 hectáreas de coca. Posteriormente, se firmaron acuerdos individuales con poco más de 77.000 familias, las cuales reciben un primer desembolso del PNIS y dos meses de plazo para arrancar su cultivo ilegal.

¹ El autor fue Representante a la Cámara por el Guaviare y alcalde de la capital de ese departamento en la primera década del 2000. Ha sido activista a favor de reformas de políticas de drogas desde 1993. Además de dirigir el Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos –OCCDI GLOBAL–, también es miembro del Civil Society Task Force ante la Comisión de Drogas Narcóticas de la ONU en Viena.

Según cifras oficiales, para finales de Julio de 2018, unas 48.000 familias habían comenzado este proceso. A su turno, la oficina de drogas de la ONU en Colombia –UNDOC– había verificado la autoerradicación de 24.000 hectáreas, y se estaban verificando otras 10.000 para entonces. La misma ONUDC aseguró públicamente que más del 94 % de los campesinos comprometidos en este programa estaban cumpliendo, con lo cual la resiembra se hace casi inviable en comparación con lo que ocurría cuando se aplicaban fumigaciones aéreas.

Por otro lado, se realizó un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria del cultivo de coca en Briceño, Antioquia, un municipio ubicado en la parte noroeste del país. Este esfuerzo fue parte de varios acuerdos para generar confianza entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC EP (ahora conocido como el partido FARC). En esto, las partes se comprometieron a trabajar en conjunto con la comunidad campesina de once veredas de ese municipio en un proceso de cambio económico que dejaría atrás su dependencia de la coca.

Esa experiencia permitió:

1. Reconocer a la comunidad campesina cocanera como un sujeto con derecho a participar en varias instancias: Asambleas comunitarias, grupos de trabajo temáticos (tierra, seguridad, comunicaciones, desarrollo productivo, desarrollo social, infraestructura, género), y preparación de planes de trabajo.
2. Avanzar en una tarea pedagógica en la que los trabajadores de la coca pudieran participar con sus inquietudes, preguntas y sugerencias.
3. Hacer una construcción participativa de diagnósticos locales.
4. Trabajar juntos: El gobierno nacional, el gobierno local, las FARC y las comunidades.

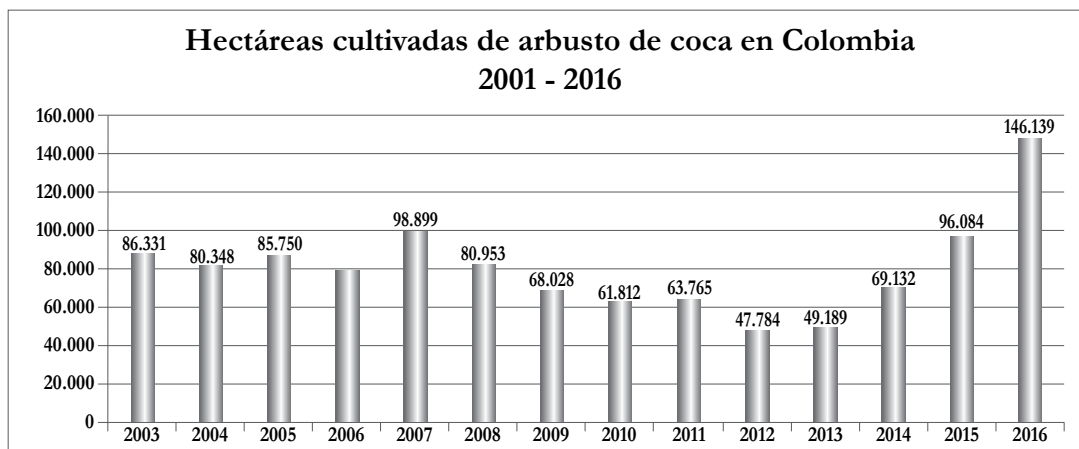


Asamblea comunitaria para realización de acuerdo colectivo de sustitución en San José del Guaviare. Febrero de 2017. Foto OCCDI GLOBAL.

5. Tener el apoyo de la cooperación internacional. La UNODC verificó el cumplimiento de los compromisos de las partes.
6. Llegar a acuerdos comunitarios para que la comunidad pudiera arrancar sus plantas de hoja de coca de manera pacífica. A su vez, el gobierno se haría cargo de la comunidad con un plan de inversión inmediato.
7. Verificar el cumplimiento de la comunidad que durante los primeros dos meses arrancó todas sus plantas, a pesar de sus incertidumbres. Dicho cumplimiento fue verificado por Naciones Unidas.
8. El gobierno nacional cumplió con el desembolso de los subsidios directos a las familias, pero es necesario invertir en el establecimiento de cultivos y otros proyectos que permitan a los agricultores generar nuevos ingresos para reemplazar lo que tenían con la coca.

Algunas observaciones sobre esta experiencia:

No hubo necesidad de intervención por parte de la Policía y el Ejército para cumplir con tales com-



Cuadro extractado del Informe SIMCI de la UNODC sobre monitoreo de cultivos ilícitos a 31 de Diciembre de 2016.

promisos; sin embargo, se requirió su presencia para garantizar la seguridad en el área que rodea el territorio objeto del asedio de bandas criminales y grupos disidentes del proceso de paz.

El esfuerzo conjunto tuvo retrasos para su iniciación debido a problemas políticos fuera del territorio y las comunidades. El proceso experimentó un serio revés después del plebiscito en el que ganó el NO; el Gobierno Nacional y las FARC establecieron los primeros protocolos para implementar el punto sobre “Drogas Ilícitas” hasta febrero de 2017; los procedimientos administrativos para iniciar los pagos condicionados a las familias, así como la asistencia técnica agrícola para los productores, fueron lentos y las decisiones se tomaron siempre en Bogotá, lo cual ocasionó más demoras de las previstas inicialmente; no hubo claras definiciones y ofertas institucionales para recolectores de hoja de coca; tampoco para garantizar el acceso a la propiedad rural o la construcción de infraestructuras, entre otros temas claves.

Durante esta experiencia, la falta de coordinación de las instituciones estatales fue evidente; hubo retrasos en los pagos; se generaron filtros de exclusión; hubo “cuellos de botella” no resueltos por los tomadores de decisión; la contratación de servicios de asistencia técnica agrícola para asesorar a los productores sobre nuevos cultivos se hizo lenta; se observó la falta de inclusión de los jóvenes, las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

Para las comunidades, además del hecho de que aún no han comenzado a plantar proyectos productivos lícitos después de un año, lo más preocupante es la amenaza de la erradicación forzada, incluso utilizando fumigación aérea. Otra gran preocupación tiene que ver con la no aprobación de una ley que garantice un trato penal diferenciado, tal como se pactó en el acuerdo de paz, porque existe el riesgo de que los cultivadores sean criminalizados nuevamente.

Sin embargo, a pesar del cumplimiento de las familias campesinas la incertidumbre es enorme dado que más de un año después de haber comenzado su proceso de “sustitución” aun no tienen establecido ningún proyecto productivo que les reemplace su economía. Grupos armados se han tomado la zona de desarrollo del Esfuerzo Conjunto y han entrado en confrontación con fuerzas militares. Por su parte, la fuerza pública

en ese periodo no logró ganar la confianza de la comunidad. Por el contrario, recientemente, organizaciones locales han denunciado afectaciones a derechos humanos. Los ilegales no han amenazado a los funcionarios de la ONU o del PNIS en dicha zona pero en otras partes del país si se han conocido amenazas contra el funcionamiento de dicho programa.

Finalmente, la implementación del plan de sustitución de cultivos tiene enemigos. 42 líderes sociales² involucrados en este proceso fueron asesinados en el último año causando más miedo y preocupación en sus comunidades; otros líderes se vieron obligados a abandonar sus granjas o sus veredas por amenazas contra sus vidas. La protección territorial es absolutamente necesaria para abordar la garantía de los derechos humanos y la sostenibilidad del proceso.

Sustitución y Nuevo Gobierno

El discurso del presidente del Congreso, Ernesto Macías, durante la posesión del presidente Iván Duque dejó entrever la catadura de los planteamientos del partido Centro Democrático respecto de lo que fue el Gobierno Santos y de varios de sus programas. A propósito de nuestro tema, Macías aseveró que había que reemplazar la sustitución voluntaria haciéndola obligatoria y reactivando las fumigaciones donde fuese necesario. El Centro Democrático, al cual pertenece el Presidente Duque, ha sostenido que Colombia “nada en un mar de coca”. El ex presidente Uribe Vélez afirmó que Santos dejó aplazado el asesinato preguntándose “...qué pasará cuando el nuevo Gbno tenga que enfrentar más de 209 mil hts de coca” (sic). Así trino desde su cuenta oficial Álvaro Uribe Vélez. Foto recuperada de internet.



² Para seguir de cerca las violaciones a derechos humanos de comunidades donde existen los cultivos pueden verse los informes OBSERVANDO, en www.occdiglobal.org



Infografías que corresponden al seguimiento que realiza el Observatorio y dan cuenta de la información disponible a 2017. www.occdiglobal.org





En particular, Iván Duque se ha referido a los temas de justicia, participación política de los ex miembros de las FARC y al Punto 4 relacionado con la política de drogas.

En concreto, el presidente Iván Duque mencionó en la campaña electoral:

1. La necesidad de retornar al uso de la aspersión aérea contra cultivos de coca.
2. Un incremento de las acciones de erradicación forzada en todo el país.
3. Un duro cuestionamiento a la dosis personal con lo cual anunció la necesidad de castigar penalmente a los consumidores.
4. Que la sustitución de cultivos debe ser obligatoria y no voluntaria. Con lo cual se avizora que no habría acuerdos con comunidades, sino que se exige la erradicación previa a cualquier inversión estatal³.
5. Un replanteamiento del programa PNIS, el cual puede ser reformado en su concepción y en todo caso no contemplaría la participación de las FARC.
6. Una revisión del papel de las Naciones Unidas en la implementación del acuerdo, en particular lo atinente a la UNODC y su rol actual de “arte y parte” del PNIS.
7. La oferta del cultivo de palma como sustituto de la coca, lo cual devuelve al país a la década anterior en la cual se ofreció ese producto en zonas como Catatumbo, el Ariari, Chocó y Tumaco.
8. El uso de los instrumentos de crédito y capitalización bancarios para quienes opten por las producciones lícitas.
9. Un mayor alineamiento con las posturas políticas de los Estados Unidos frente a la lucha contra las drogas, vistas estas como flagelo para la humanidad.

Adicionalmente, el presidente ha delegado en su equipo de empalme a personas que fueron conocidas en los años 2000 como parte de la concepción de consolidación militar de los territorios, la cual se tuvo en el gobierno de Uribe Vélez. Por ejemplo, Victoria Eugenia Restrepo⁴ quien fuera directora de la estrategia de “sustitución de culti-

vos”, de consolidación territorial, del concepto de “Acción Integral” y del programa guardabosques existente entonces. Ella hizo parte del equipo de empalme.

A esto se debe agregar la relación de fuerzas en el nuevo Congreso. Un proyecto de ley de tratamiento penal diferencial no fue aprobado en el saliente legislativo a pesar de dos intentos del Ministerio de Justicia. Las elecciones de marzo anterior dejaron a las fuerzas contrarias al acuerdo de paz con más del 70 % de curules del Senado, lo cual dificultará no solo esta iniciativa sino las demás referidas al Punto 1 de reforma rural integral. Los proyectos de ley sectoriales para hacer realidad la reforma rural integral no fueron tramitados, los relativos a tierras o al catastro rural tampoco. La entrega en usufructo de baldíos a colonos campesinos o la posible creación de ZRC en tierras de colonos aun sin titulación de predios fueron iniciativas negadas por quienes ahora son mayoría del Congreso

En perspectiva es posible que el nuevo gobierno atienda, con algunas modificaciones, a las familias que ya suscribieron pactos a nivel individual (familia por familia) con el programa PNIS, para las cuales existe una apropiación presupuestal asignada por el gobierno saliente. Sin embargo, es muy probable que no se suscriban nuevos pactos con comunidades. De parte de las organizaciones campesinas se prevé la reclamación de los pactos colectivos y familiares como un contrato y en ese sentido como hecho jurídico que da lugar a acciones legales ante tribunales y cortes. 🗳️

Fuentes

“Entradas y Salidas, una actualización sobre el estado del arte de la sustitución de cultivos en Colombia”, Arenas Pedro, Bermúdez Sandra, Majjub Solomon, Indepaz, OCCDI GLOBAL, Bogotá, mayo de 2017. www.occdiglobal.org

Observación directa en el campo por Pedro José Arenas García, durante el período de junio de 2016 a julio de 2018.

<https://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2016/07/10/santos-y-farc-inician-sustitucion-de-cultivos-de-coca/> y <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>

³ <https://www.youtube.com/watch?v=kvRSqdctDmc> (escuchar de minuto 2 a minuto 7 los más importantes anuncios en materia de política de drogas, en minuto 3 se refiere a sustitución obligatoria y al proyecto de ley de trato penal diferencial).

⁴ Victoria Eugenia Restrepo fue directora del Programa Contra Cultivos Ilícitos en la primera administración del presidente Uribe, entre 2002 y 2006. Durante este periodo se fortaleció el programa de familias guardabosques, el cual venía del gobierno Pastrana. Sin embargo, surgieron varios cuestionamientos por la incidencia de líderes paramilitares que habrían gestionado fondos ante dicho programa y otras entidades del sector agropecuario. Ver al respecto artículos en <https://verdadabierta.com/no-favoreci-a-paramilitares-victoria-eugenia-restrepo-uribe/>