

Imprimir

Luego de diversos intentos fallidos del alto gobierno en la elaboración de una política pública sobre las drogas en Colombia y en particular en el manejo de los cultivos de uso ilícito, los acuerdos de La Habana se situaron hacia finales de 2016 como la única carta de navegación principalmente para el tema de la sustitución de los cultivos. No obstante, la institucionalidad gubernamental continúa siendo precaria de cara a las grandes complejidades y exigencias que plantea la implementación de los acuerdos y de modo particular el punto 4. En efecto, la proliferación de esquemas improvisados o clientelizados como en lo que terminó la denominada “consolidación territorial”, o la creación de oficinas asociadas al tema en el nivel ejecutivo central sin presupuestos adecuados ni con una estrategia sólida, a lo que se suma la oscuridad en las responsabilidades pertinentes, es la nota predominante bajo el gobierno Santos.

Todo esto en un escenario de fuerte incremento de las siembras de coca, respondiendo a un mercado internacional de uso de cocaína en auge, en donde participan estructuras criminales de origen nacional. Esta tendencia de la economía ilegal de las drogas es favorecida por narrativas insulsas sobre el éxito de la estrategia de interdicción con incautaciones promedio de 250 toneladas de cocaína al año y que supuestamente, asfixió la salida de esa mercancía ilegal, la cual es ahora ofrecida en las calles de las principales ciudades de Colombia. Altos miembros del gobierno e instancias como la Fiscalía General de la Nación repiten sin ningún conocimiento de fondo esta lectura artificiosa y buscan imponer un diagnóstico que reclama en consecuencia, una vuelta atrás hacia la prohibición total y a la guerra contra las drogas incluida la aspersión aérea.

Queda aún por resolver el problema de la ausencia de una política sólida sobre uso de drogas y el narcotráfico, temas en los cuales los acuerdos de La Habana no avanzaron mayor cosa a lo ya logrado por la Corte Constitucional, principal bastión en la defensa del paradigma sobre despenalización de la dosis personal cimentado originalmente en la sentencia C-221 de 1994

con algunos desarrollo posteriores. Sin embargo, esto corresponde a otra temática. Por ahora detengámonos en los cultivos calificados como ilícitos.

Sólo en septiembre de 2015 Presidencia creó luego de cinco años de gobierno (!), la Agencia para la Sustitución de Cultivos con una formulación tan general que su proyección más clara sólo se observa luego de la firma de los acuerdos de La Habana en el 2016.

No obstante, la entidad creada y los mismos acuerdos son presa de las decisiones unilaterales del alto gobierno que se ve presionado por Washington y la extrema derecha colombiana, que reclaman mano dura ante el incremento vertiginoso de las áreas cocaleras. En efecto, haciendo gala de un tono arbitrario y de autoridad, el Ministerio de Defensa “decide” que debe haber un *fifty-fifty* en el tratamiento de las áreas de coca aplicando erradicación forzosa hasta lograr 50.000 Has y otro tanto deberá reducirse aplicando la “sustitución” de cultivos.

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/plan-para-erradicar-cultivos-de-coca-en-colombia-en-2017/16788688>

Definida en el escritorio para mandar un mensaje de tranquilidad, la decisión plantea una meta de reducción tanto en la una (uso de la fuerza) como en la otra (sustitución “voluntaria”). Con ello, se estropean los acuerdos de paz de la peor manera. Años de reflexión y elaboración para que quedara consignado que el problema de los cultivos

declarados ilegales guarda una relación estrecha con el secular problema agrario colombiano, con la desprotección de las economías campesinas, con un modelo altamente concentrador de la propiedad (y la riqueza) y que en consecuencia se debe llevar a cabo una reestructuración de la política rural para poder llegar e incidir positivamente sobre esos pequeños y medianos agricultores.

Todo eso, borrado de un plumazo con una decisión arbitraria que:

1. No establece los criterios para darle un tratamiento de fuerza a la mitad de las áreas con cultivos ilícitos. Simplemente define una meta cuantitativa perentoria: erradicar 50.000 hectáreas.
2. En consecuencia con lo anterior, no focaliza las zonas donde se va a implementar y simplemente se entra a ejecutar.
3. Pasa por encima del reconocimiento a las particularidades territoriales donde aparecen los cultivos declarados ilegales (Véase Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Creación de una Paz estable y Duradera, pág. 103, punto 4, versión electrónica).
4. Se desconoce el sentido y alcance del Programa Nacional Integral de Sustitución PNIS, al restringir y modificar su papel pues queda atado a ser otro aportante en la reducción de áreas cocaleras. (Ibídem pág. 109).
5. Y en general el Ministerio de Defensa irrumpe en la escena de los cultivos de uso ilícito sin

que medie una mirada sobre la fundamentación del problema socioeconómico de base, reconocida como estructural frente al problema de los cultivos, cultivadores y cosecheros de la hoja de coca.

En consecuencia, se acentúa un ingreso de las estructuras de fuerza para erradicar e incluso para detener y judicializar campesinos y jornaleros de diferentes zonas, pasando por encima de las comunidades, tal como sucedió –para sólo dar unos pocos ejemplos- en el sitio Argelia del municipio de Calamar (Guaviare) o en la vereda Tokyo núcleo 7 del municipio de Cartagena del Chairá en Caquetá el 2 de febrero según denuncia de COORDOSAC Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales Ambientales y Campesinas de Caquetá o el caso de la vereda Los Alpinos en La Montañita cuando los campesinos buscaron cercar a los policías enviados a erradicar sus cultivos, a la vez que reclamaban opciones alternativas también el 2 de febrero de 2017.

¿Quién establece entonces que a unas zonas debe dársele un tratamiento de fuerza mientras a otras se les ofrece sustitución con una suma que el gobierno calcula en 36 millones de pesos? ¿Por qué unos campesinos son detenidos y a otros se les ofrece un acuerdo de sustitución? ¿Qué y quién determina ese trato tan injustamente diferenciado? De hecho, en la práctica aparece una violación flagrante de principios constitucionales relacionados con la universalidad e impersonalidad de las leyes, discriminación arbitraria, ausencia de reglas de juego para los asociados de modo que la oferta del Estado vaya a todos los implicados en los cultivos ilícitos y no a una minoría privilegiada por situaciones de excepcionalidad que en los hechos se vuelven prácticas excluyentes.

Así mismo, la actual institucionalidad asociada a los cultivos de uso ilícito reproduce viejos

problemas relacionados con la proliferación de intervinientes súbitos como en el caso del denominado Ministerio del Posconflicto que, tal vez buscando autojustificarse, aparece ahora direccionando la Agenciade Sustitución de Cultivos cuando esta entidad debía ser fortalecida y en ese proceso, dotada para asumir la conducción de toda la dinámica compleja en múltiples y diferenciados niveles, que se propone con la sustitución.

Se tipifica pues una esquizofrenia institucional que revive viejas épocas como en el período del presidente Pastrana (1998-2002) cuando alcanzaron a intervenir hasta 7 entidades decidiendo simultáneamente y de forma paralela sobre acciones (muchas de ellas absurdas como llevar ganadería a la Amazonia) en contra de los cultivos de uso ilícito.

En conclusión sobre este punto, el Estado colombiano viola principios básicos de equidad e impersonalidad de las normas al no establecer reglas de juego claras en la escogencia de áreas objeto de erradicación y áreas que lo son de sustitución, operando un enfoque meramente estadístico y /o eventualmente clientelista que dice mucho de la mentalidad que conduce las acciones. El cortoplacismo de buscar una reducción rápida de áreas a costa de la paz y oportunidades alternativas en las regiones para los cultivadores prima sobre lo firmado por el mismo gobierno en materia de un enfoque diferencial para los mismos.

De otro lado, se empiezan a observar situaciones conflictivas y poco transparentes en la implementación de la participación social, concepto bastante manoseado en los acuerdos de paz y sometido a telarañas complejas de instancias, procesos y protagonistas. La falta de claridad a la hora de su implementación queda puesta de presente en casos particulares como Caño Indio en Catatumbo según denuncias que ya aparecen en medios de comunicación (véase <http://www.las2orillas.co/la-prepotencia-ascamcat-las-zonas-veredales/> y http://caracol.com.co/emisora/2016/12/09/cucuta/1481301003_663126.html) . La falta de

reglas claras que impidan la hegemonía de grupos de presión en los niveles locales y posibiliten el acceso pleno de los campesinos a las ofertas gubernamentales se está volviendo norma y amenaza con generar estructuras oligopólicas que se vuelven *spoilers* o buscadores de beneficios privados en contextos de posconflicto y que se pueden volver un obstáculo a la construcción de paz en las regiones.

Lo anterior sin entrar a considerar los problemas estructurales que tiene el mismo enfoque de “sustitución de cultivos” consignado en los acuerdos y que expresa un enfoque de reducción de la oferta, modelo de política fracasado y limitado en los alcances de la misma participación social pues resulta reducida al esquema sustitutivo que se ha repetido por décadas sin que haya mostrado logros realmente importantes, salvo situaciones excepcionales que de todas maneras estimulan el crecimiento de nuevas áreas en otros lugares como en el caso del opio en Tailandia frente a las nuevas áreas en Birmania o en la misma Afganistán.

El desconocimiento del empoderamiento de las comunidades en las definiciones de los planes de desarrollo regional, la transparencia en el uso de regalías en zonas con riquezas mineras o petroleras, la corrupción y saqueo de recursos que impide la democratización del ingreso per cápita, la falta exponencial de una infraestructura de vías, centros de acopio, manejo de poscosechas, mercados, etc., son, entre otros, retos inmanejables para un modelo restringido a disminuir áreas de coca como la que se propone el gobierno nacional. No se observan hasta hoy movimientos ni aprestamientos claros de las burocracias del Ministerio de Agricultura, por ejemplo los vice ministerios de Desarrollo Rural y de Asuntos Agropecuarios que tienen un papel central en los procesos de reforma rural. Se observa pues un gran rezago en el orden nacional de instancias que creen que seguramente la construcción de paz no es con ellos o es simplemente un problema exclusivo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Es del Programa de Sustitución Integral la responsabilidad para definir los momentos, procesos, contenidos de su articulación con los planes de desarrollo. Al respecto no se sabe del cómo, quiénes, responsabilidades, procesos y metodologías de participación. Como se ha observado, las instancias nacionales con actuaciones paralelas están ocupados en planes de corto alcance buscando la disminución de áreas con pactos de erradicación y acciones de fuerza. La institucionalización del PNIS y la generación de articulaciones serias con las dinámicas de desarrollo es un proceso largo y difícil dadas, entre otras, las complejas particularidades de cada territorio. Será una tarea ardua en donde el compromiso del próximo gobierno será fundamental para la implementación y continuidad de esos procesos. Si no se supera la mirada cortoplacista y la estrechez de andar por decenas de veredas haciendo arreglos de sustitución y erradicación sin ton ni son, el problema seguirá vivo y creciendo así se logre coyunturalmente una disminución de áreas.

Ricardo Vargas M.: Investigador asociado del Transnational Institute TNI.