

¿Se nos está saliendo de la mano la erradicación de cultivos ilícitos?

Summary: *In an interview with María Isabel Rueda for El Tiempo, Daniel Rico, Research Associate at Fundación Ideas para la Paz, explains the increase on coca cultivation, the difficulties to measure the amount of coca plantations and the institutional failures to develop alternative development programs. “No coca plantations are present in 94% of the areas with alternative development”, says Rico, who also explains the elements from coca cultivation that threaten peace building in the regions.*

Esta entrevista se publicó el 16 de enero de 2016 en El Tiempo^[1]

El fiscal Néstor Humberto Martínez se ha mostrado muy preocupado desde que viajó a EE.UU., a finales del año pasado, por los reportes sobre el aumento de cultivos de coca por encima de 130 mil hectáreas. ¿Tiene esos mismos datos?

Todas las señales de alerta coinciden sobre este factor, no solo en las hectáreas sino en el nivel de productividad por hectárea. Ya no se está asperjando aéreamente y la erradicación manual no alcanza. En el 2016 visité 42 municipios con cultivos de coca y en ninguno me hablaron de algo diferente al aumento de los cultivos ilícitos.

¡Extraoficialmente se habla de que podríamos tener sembradas alrededor de 200 mil hectáreas de coca!

Si bien coincido en sumarme a las voces de alerta sobre la expansión de las economías ilegales de la coca, creo que dar cualquier cifra es antitécnico, especulativo y hasta cierto punto irresponsable porque nos desvía del verdadero problema. El lío de fondo en la medición de cultivos de coca es que en vez de tener mejores sistemas de medición y seguimiento, tenemos menos capacidades para la generación de reportes y señales de alerta.

¿Cuáles son esas señales de alerta sobre los reportes que nos impiden saber cuánta coca hay sembrada en Colombia?

Hay dos síntomas crónicos: desde agosto del 2014 se suspendieron los estudios intercensales de cultivos que hacía el Simci de Naciones Unidas; es decir, ahora solo tenemos una medición al año cuando antes llegamos a tener hasta tres en el mismo año; y, segundo, en el 2016 no se hicieron los sobrevuelos de verificación, es decir, no podemos decir ni dónde ni en qué cantidad subió la coca porque nadie ha ido a mirar esto con rigor.

Póngame un ejemplo...

A principios del año pasado se definieron las zonas de concentración de las FARC y uno de los criterios es que estas no tuvieran cultivos ilícitos; pasaron los meses y cuando finalmente llegaron a montar las zonas se dieron cuenta de que se habían cundido de coca algunas de estas zonas, con todas las dificultades adicionales que esto genera. Un buen sistema de información hubiera podido advertir esto.

El plan A del Gobierno, también la erradicación manual. O sea que desde su punto de vista, ¿ha sido un fracaso?

He sido un crítico muy profundo de la erradicación manual por su costo en vidas humanas: más de doscientos muertos y casi mil heridos y amputados: un drama humano injustificado para solo lograr unas cuantas hectáreas, que después se resiembran. Los policías que yo me encuentro en las zonas de erradicación son adolescentes con tres meses de entrenamiento que, cuando se inscribieron en la Policía, nunca se imaginaron que terminarían haciendo este trabajo.

Pero el Gobierno anunció en julio del 2015 la suspensión de la aspersión aérea junto con la implementación de una nueva estrategia basada en la salud pública y el desarrollo rural. ¿Dónde está ese tal plan B?

Desafortunadamente, ese sustituto anunciado por el Presidente como un plan B en la política antidrogas no ha llegado. Lo que vemos hoy es que las capacidades institucionales para el desarrollo alternativo están en su mínimo histórico. Y la capacidad para el control de insumos y precursores no se ha mejorado;

lentamente se avanza en destrucción de laboratorios e incautaciones en altamar. Pero, la realidad es que en los campos estamos nuevamente en planes piloto de programas y diseños institucionales, y el tiempo va corriendo y la coca va creciendo sin que se concreten las iniciativas anunciadas. Esto está cambiando radicalmente las condiciones de seguridad rurales debido al florecimiento de las economías criminales.

**Me deja más preocupada de cuando comenzamos esta entrevista...
¿Cómo saber cuál es la verdad acerca de la coca actualmente cultivada en Colombia?**

Es una mala coincidencia la del aumento de los cultivos con un menor interés institucional de medir y analizar las dinámicas de los cultivos de coca. Estas mediciones tienen validez en la medida en que sean autónomas e independientes, como es actualmente el Simci de Naciones Unidas. Sería un error creer que un sistema de información de cultivos de coca dentro de la Policía Antinarcoóticos (Sima) puede sustituir o desvirtuar las cifras de Simci, algo que, me temo, va a terminar ocurriendo. Las autoevaluaciones y las mediciones donde existen conflictos de interés, por lo general, no dejan saldos positivos a las políticas públicas.

¿Cuáles son esas otras señales de alerta que amenazan la paz territorial, derivadas del cultivo de coca?

Del trabajo de campo que hicimos en la FIP el año pasado gracias a una beca de investigación de Open Society, encontramos varias señales críticas. Una de ellas es que la coca está llegando a un nivel de maduración que aumenta su producción, es decir, las 20.000 hectáreas de coca adicionales que se sembraron en el 2014 y que ni se erradicaron ni se sustituyeron el año pasado, llegaron a su pico de productividad por hectárea.

¿Entonces los resultados del 2016 son la suma de estos factores de más hectáreas y más productividad por hectárea?

Exacto, el problema es más complejo que el simple incremento de las hectáreas. Un segundo factor es la profunda conexión de la minería ilegal con la coca. Ese es un eslabón en la cadena de producción de la coca, y viceversa. Hoy en día no es posible pensar en una estrategia antidrogas sostenible que no incluya el tema de minería ilegal. Y tercero, los programas de desarrollo alternativo en los municipios que visitamos están lejos, o mejor dicho lejísimos, de ser una solución real a estos problemas.

Pero si el desarrollo alternativo ha sido la gran apuesta de este Gobierno, e incluso pieza fundamental del proceso de paz, del cual se deriva un gran compromiso de las FARC en ese programa...

Los acuerdos de La Habana definen el desarrollo alternativo de manera correcta y definen un norte claro, el reto está en implementarlos bien y en una escala proporcional al problema.

Y según parece, los estamos haciendo muy mal...

El problema es que hasta ahora, el desarrollo alternativo se evalúa y se promueve más en función de sus buenas intenciones que de sus resultados reales. Le comparto una cifra que a mí no me deja dormir: en el 94% de las zonas donde se hace desarrollo alternativo resulta que no hay coca.

¿Cómo así?

Se lo explico: cuando miramos dónde está la coca, vemos que solo un 3% de los campesinos que tienen cultivos reciben algún tipo de asistencia del Gobierno; en contraste, 19 de cada 20 veredas donde se invierten los recursos de desarrollo alternativo no tienen y no han tenido coca.

Es decir, el problema y la solución están a muchos kilómetros de distancia...

Eso no es del último año, ni un problema de este Gobierno. Es histórico. Esa es una de las muchas cosas en que la política antidrogas del gobierno Santos y el gobierno Uribe son casi idénticas. La focalización de las inversiones debe ser donde está la coca.

No entiendo entonces cómo lograr un resultado con el programa de la sustitución de cultivos, si la inversión de ese esfuerzo va hacia donde no hay cultivos de coca...

Los programas se diseñan para solucionar unos problemas de las zonas cocaleras, pero la plata se invierte en los cascos urbanos o en las veredas más cercanas, donde no está el problema. Esto pasa por varias razones: una, la seguridad y, segundo, porque el gobierno anterior fijó una política de cero ilícitos para la inversión estatal, con lo cual aislamos por completo a la mayoría de las veredas donde está el conflicto y la coca. Para cambiar la realidad, el gobierno Santos debería romper con estas inercias que aún mantiene del gobierno anterior.

¿No vamos a salir de esa mano de coca sembrada en Colombia? Suena casi imposible...

Yo prefiero pensar que es una gran oportunidad perdida, porque en los pocos casos donde se logra llegar a las comunidades que son y con programas de escala significativa, los resultados se notan y efectivamente se logra sustituir la coca. El Estado y la legalidad son imbatibles cuando la seguridad y el desarrollo se articulan correctamente. La coca es mal negocio para los campesinos, solo necesitan un empujón y certezas.

Deme ejemplos donde esté funcionando la sustitución...

Lo vemos en La Macarena, también en Toribío en el Cauca y algunos proyectos en el Putumayo, no son pocos los ejemplos que nos dan optimismo. Pero la realidad es que detrás de cada éxito son muchísimos más los fracasos. La gran mayoría de los recursos del Gobierno terminan fuera de foco, financiando lo que no es.

¿Y qué explicación tiene eso?

Esto ocurre porque existen muchos eslabones de intermediación entre el Estado y los cultivadores. El grueso del presupuesto se queda en terceros y no en los beneficiarios. Calculamos que más de la mitad del presupuesto se gasta en consultores nacionales e internacionales, supervisores, evaluadores, contratistas, subcontratistas, horas de vuelo para llevar funcionarios, viáticos, escoltas y publicaciones, entre muchos otros.

O sea que solo una fracción de los presupuestos se queda en el bolsillo de los campesinos que deben sustituir la coca...

Estos altos costos de los intermediarios llegan a niveles inauditos. Hace poco analizamos un proyecto de esos que llaman 'exitosos' en el Magdalena Medio. Con los directivos de la asociación beneficiada concluimos que el 87% de los recursos del proyecto nunca llegaron a su comunidad.

¿Entonces, cómo leer el anuncio del Gobierno de destinar un billón de pesos para la sustitución?

Ya nos hemos gastado varias veces más esa suma. Solo en la última década pasamos de los dos billones y los resultados no son proporcionales a la inversión. El desafío del desarrollo alternativo nunca ha sido la falta de recursos, sino los incentivos perversos que se generan en su ejecución. Podemos invertir no uno sino 10 billones. Pero si no se corrige el sistema y se logra que los costos de intermediación sean menores, se elimine del todo el clientelismo, el desperdicio y la corrupción, será imposible poder asegurar que los recursos puedan llegar a las veredas más lejanas, donde hay menos Estado, donde no hay vías ni electrificación, donde para sacar una carga de yuca vale más el

transporte que el producto. Sin cambiar las reglas de juego, los recursos volverán a concentrarse en los mismos con las mismas.

Es mucha plata la que se va a invertir en un proyecto con tantas fallas.

Por supuesto que con ese billón de pesos se pueden lograr muchas cosas. Imagínese cómo cambiaría este país si tuviéramos un Satena versión fluvial que conectara las veredas que están sobre los ríos con los cascos urbanos a unos costos razonables, o si todas las veredas de Colombia tuvieran señal de celular.

¿Cómo mejorar la eficiencia y lograr realmente un gran programa exitoso de erradicación de cultivos?

Se requiere primero un esfuerzo profundo en materia de transparencia y, después, una reforma de la estructura institucional de cómo opera el Estado en las zonas rurales, la cual se hace hoy a través de terceros. Entre las muchas reformas necesarias, vengo promoviendo una muy simple: ni un solo peso del desarrollo alternativo se debería invertir en zonas que estén a menos de 5 kilómetros de un casco urbano o sobre una carretera principal, de modo que todos los recursos vayan para la zona rural profunda, esa misma que más sufrió el conflicto y donde tenemos una mayor deuda social.

¿Por qué le parece buena esa fórmula?

Porque de este modo podríamos llegar de mejor manera a ese país fluvial que está tan abandonado y a esa Colombia dispersa y profunda que es donde está creciendo de manera alarmante la coca y la minería ilegal.

Me preocupa que no hay una iniciativa real para combatir la ineficiencia del Estado en este campo...

La inercia y la descoordinación hacen absolutamente imposible que cambie la realidad del país rural; si las instituciones no se ajustan al momento histórico que vive el país, estamos llevados. Hasta ahora no han estado a la altura de lo que implica la implementación de los acuerdos de paz. Parece inverosímil, pero en 25 años, el país ha creado y posteriormente desmontado 13 agencias encargadas del desarrollo alternativo en Colombia.

¿Hemos tenido 13? No se lo puedo creer...

Es casi un hobby presidencial crear agencias, contratar gente, hacer diagnósticos, y cuando la cosa medio arranca a andar, llega un nuevo ministro o presidente, desmonta todo lo anterior y vuelve a crear una nueva agencia presidencial para 'ahora sí' sustituir la coca, una especie de síndrome de Adán que es perverso. Tan solo en este Gobierno ya llevamos cuatro. Arrancamos con el PCI, que dejó montado el gobierno Uribe y se mantuvo hasta el 2011; después se reemplazó con la creación de la Unidad de Consolidación, que estuvo un año a cargo de un tecnócrata y después tres años dirigida con cálculo político hasta que tuvieron que desmontarla. Ahora, 'ad portas' de la firma de la paz se crearon dos nuevas agencias: la de renovación del territorio y la agencia de sustitución de cultivos, ambas trabajando con las uñas y a las carreras para atender este desafío mayúsculo.

¿Se puede estar saliendo de las manos el crecimiento de los cultivos y la inacción del Estado?

En algunas regiones observamos que sí, y se requiere de mucha autocritica y ambición institucional para que lo acordado en La Habana se vea reflejado en nuestros campos.

Referencias

¹ ^16 de enero de 2016 en El Tiempo (www.eltiempo.com)
