

Lecciones de Asia y Medio Oriente para disminuir los cultivos ilícitos

Este análisis se publicó en La Silla Vacía el 23 de agosto de 2017^[1]

Disminuir los cultivos ilícitos a través de la erradicación forzada y los esfuerzos dispersos de sustitución es posible. En el pasado Colombia ha logrado reducciones significativas en el número de las hectáreas con esfuerzos similares, a lo que se sumaba la aspersión área. La interdicción y los golpes a los laboratorios también han hecho su parte. Claro, ahora no están las FARC, pero este factor positivo podría perder fuerza ante la aparición de viejos y nuevos actores que continúan dinamizando el mercado.

La pregunta de fondo es cómo hacer sostenibles las inversiones del gobierno y el compromiso de las comunidades y que los programas de sustitución generen procesos de desarrollo en el mediano y largo plazo, más allá de la meta de la reducción de los cultivos ilícitos.

Recientemente, James Windle publicó el libro “Suppressing Illicit Opium Production. Successful Intervention in Asia and the Middle East”^[2] (2016), cuyas lecciones podrían aportar al debate colombiano sobre el tema de la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Windle hace un análisis comparado de siete países (China, Irán, Turquía, Tailandia, Paquistán, Vietnam y Laos) que lograron disminuir los cultivos de opio en un 90 por ciento, según la evidencia que cita el autor. Hace más de dos décadas, UNODC catalogó a Laos, Tailandia y Paquistán como países “libres” de opio y en el más reciente Informe Mundial de Drogas 2017, solo Laos aparece en la lista de países productores.

Cinco factores claves para explicar la disminución de los cultivos

De acuerdo con Windle, hay cinco factores que se encuentran detrás de la reducción de los cultivos en estos países, los cuales no se pueden tomar de manera independiente, sino que están vinculados entre sí:

1. Los gobiernos asumieron la reducción de los cultivos como una prioridad.
2. Los Estados establecieron una fuerte presencia en las áreas de producción de opio.

3. Con excepción de dos casos (China e Irán), los Estados brindaron incentivos para que los cultivadores de opio abandonarán los cultivos, a través de beneficios específicos.
4. Los Estados tuvieron la capacidad de monitorear los cultivos de opio.
5. Todas las intervenciones fueron acompañadas por medidas de fuerza.

En los casos estudiados por Windle, la presencia del Estado (el segundo factor) se vio fortalecida por el desarrollo alternativo. Las medidas de fuerza fueron consideradas un instrumento secundario, usado para presionar a los cultivadores a la sustitución voluntaria. Resaltan los casos de Paquistán y Tailandia donde la erradicación forzada fue suspendida en favor del desarrollo alternativo, bajo la consideración de que era una medida contraproducente para la llegada y fortalecimiento del Estado.

Dejando de lado los casos de China e Irán, que se caracterizaron por el uso desmedido de la fuerza y el desarrollo de medidas autoritarias, en los otros cinco países (Turquía, Tailandia, Paquistán, Vietnam y Laos) las intervenciones orientadas al desarrollo tuvieron un papel central, por varias razones: 1) Permitieron al Estado incursionar en territorios que habían sido hostiles a su presencia; 2) Contribuyeron a construir capital político, conectando regiones aisladas a través de la provisión de bienes públicos, integrándolas a los mercados legales; 3) Ayudaron a que los cultivadores valorarán la sustitución como la mejor opción; 4) Aumentaron la percepción de riesgo para aquellos que decidieron no hacer parte de los proyectos de desarrollo, sobre quienes recayeron mayoritariamente las medidas de fuerza.

Bajo este marco, Windle señala que la sustitución de cultivos es una medida apropiada en donde el Estado tiene una mínima presencia y capacidades para avanzar en proyectos de desarrollo. Donde el Estado es débil, según el autor, tiene más sentido la construcción de escuelas o centros de salud (la provisión de bienes públicos) que la exigencia de sustituir. La explicación es que es necesario tener una base institucional para poder avanzar en las medidas que se proponen disminuir los cultivos. Windle insiste en que no hay una medida de "talla única" y que cada proyecto debe ser diseñado de manera separada, teniendo en cuenta las características locales.

¿Qué tan lejos está Colombia de estos cinco factores?

Tomemos los cinco factores señalados por Windle para analizar el reciente aumento de los cultivos de coca y las medidas implementadas por los anteriores gobiernos. Este ejercicio puede dar pistas sobre el escenario futuro y los asuntos claves que debería abordar el país para enfrentar este problema bajo una perspectiva de largo plazo.

Reducción de cultivos como prioridad. Si bien el combate al narcotráfico ha estado de manera persistente en la agenda política, su abordaje reciente estuvo marcado por el conflicto armado y la guerra contrainsurgente. La premisa era que para golpear a la guerrilla había que afectar sus finanzas y para eso era fundamental impactar la economía ilegal de las drogas.

Sin embargo, con el proceso de negociación con las FARC esta perspectiva tuvo un viraje, con un liderazgo político que definió como su único plan la consecución de los acuerdos. Por ejemplo, una medida como la suspensión de la aspersión aérea no fue acompañada por una estrategia clara y articulada en los territorios para sustituir los cultivos. La única apuesta del Ejecutivo fue la desmovilización de la guerrilla, como condición para generar un entorno favorable para superar el problema de los cultivos ilícitos. Entre tanto, las hectáreas de coca se incrementaron sustancialmente.

En el 2017, el gobierno ha establecido como prioridad la reducción de 100.000 hectáreas, sin embargo, sin un liderazgo claro las medidas se están implementando de manera desarticulada y no hay una visión común sobre cómo enfrentar el problema.

Presencia del Estado en zonas de cultivos ilícitos. La respuesta a los cultivos ilícitos ha estado acompañada por una distribución asimétrica de los recursos y los esfuerzos, concentrándose en erradicar hectáreas y no en transformar territorios. Los municipios que concentran los cultivos, continúan teniendo una débil presencia estatal. Como lo señala en un reciente trabajo, Hernando Zuleta^[3], estas zonas son más pobres que el resto del país (87,3 por ciento de Índice de Pobreza Multidimensional), tienen ingresos tributarios muy limitados, bajos niveles de conectividad (58 por ciento tiene conectividad deficiente) y de desarrollo institucional.

En lo que tiene que ver con las respuestas al narcotráfico, el Estado colombiano ha sido un gigante con pies de barro^[4], con el poder suficiente para reprimir las manifestaciones criminales que le desafían, pero sin las capacidades para asentarse y quedarse en el territorio. Quienes señalan el éxito de anteriores gobiernos en disminuir los cultivos ilícitos olvidan que poco o nada hicieron para cambiar las variables económicas y sociales en las zonas de producción, dejando intactas las condiciones que han favorecido el crecimiento de las hectáreas de coca.

Incentivos para que los cultivadores abandonen los cultivos. El Estado colombiano ha generado incentivos para los cultivadores, cuyo efecto se ha visto reducido por las condiciones de seguridad que dificultan el acceso a los programas, estructuras burocráticas que consumen buena parte de los recursos y esquemas basados en subsidios asistenciales. Como lo ha señalado Daniel Rico, uno de los graves problemas es que las intervenciones se hicieron en zonas donde no había coca -solo un tres por ciento de los campesinos con cultivos recibieron algún tipo de asistencia y el 94 por ciento del territorio donde se implementó el desarrollo alternativo no tenía coca-.

Sin la provisión de bienes públicos y la integración económica real de estos territorios, los subsidios han sido insuficientes y las intervenciones no son sostenibles. En la implementación de los Acuerdos para la terminación del conflicto se han repetido varios de estos errores, concentrando los recursos en altas asignaciones familiares que pueden proveer incentivos individuales en el corto plazo, pero que no están acompañadas de medidas para cambiar las condiciones de vulnerabilidad en el largo plazo.

Capacidad de monitoreo de cultivos. La capacidad de monitoreo de los cultivos ha sido limitada. Colombia cuenta con una sola medición anual realizada por el SIMCI de Naciones Unidas. En su más reciente informe, el SIMCI advierte la restricción de recursos lo cual ha afectado, por ejemplo, los estudios sobre productividad. De otro lado, la Policía Nacional se ha propuesto tener su propio sistema de medición (conocido como SIMA) con un problema de base y es que la institución que ejecuta, es la misma que controla los insumos para la evaluación de su gestión. La firma de los acuerdos de sustitución señala que Naciones Unidas y el SIMA monitorearán de cerca la erradicación de los cultivos; sin embargo, hay dudas al ser estas instituciones arte y parte en la implementación.

Medidas de fuerza. En Colombia no han faltado las medidas de fuerza. El problema es que estas intervenciones no han estado acompañadas por fortalecimiento de la presencia institucional. Mientras que, en los casos analizados por Windle, las medidas represivas fueron usadas frecuentemente como instrumentos secundarios, en Colombia han sido asumidas como la principal estrategia, sin una reflexión de fondo sobre cómo permanecer en los territorios e integrar a regiones que han estado históricamente aisladas. Los avances se han medido a través de la destrucción de cultivos, la desarticulación de las organizaciones criminales y la detención de cargamentos. En la última década, en Colombia se produjeron más de un millón de capturas por delitos relacionados con las drogas, se fumigaron 1,5 millones de hectáreas y se incautaron cientos de toneladas de estupefacientes. No obstante, las condiciones de vulnerabilidad y la débil presencia institucional en la periferia no han cambiado sustancialmente.

El balance y las lecciones

La principal conclusión a la que se llega al aplicar el modelo de Windle en Colombia, es que aún falta mucho para consolidar los cinco factores claves para conseguir una reducción sostenida de los cultivos ilícitos. El liderazgo frente a este tema estuvo en función de la lucha contrainsurgente y hoy se ha debilitado, agravando la desarticulación institucional. La presencia del Estado no ha cambiado sustancialmente en los territorios afectados por los cultivos y las intervenciones dirigidas al desarrollo han carecido de focalización, recursos y capacidades. Las medidas de fuerza han sido muchas, costosas e ineficientes y no han estado acompañadas de una presencia institucional robusta en las zonas de cultivos. Además, el Estado ha carecido de un sistema de monitoreo robusto, con mediciones hechas por los mismos que implementan.

Así las cosas, no es acertado afirmar que el incremento en los cultivos de coca tiene como explicación a las FARC, el actual gobierno o los acuerdos de paz. Quienes hoy defienden a capa y espada las viejas fórmulas, tienen rabo de paja cuando se comienzan a analizar los asuntos de fondo. Los propios policías y militares han reconocido que no basta con erradicar si no hay un verdadero desarrollo rural eficiente y, sobre todo, duradero. No hay que inventar la rueda para responder a la situación actual. Sabemos lo que se tiene que hacer, el problema es que haya voluntad política para hacerlo.

Epílogo: Difícilmente se pueden señalar los casos de Asia y Medio Oriente como triunfos del prohibicionismo. En perspectiva histórica, tal como lo señala Francisco Thoumi:^[5] “Es cierto que en 1905 el uso del opio estaba mucho más generalizado que hoy. Sin embargo, este estaba domesticado en muchos países de Asia en la misma forma en que está hoy el alcohol, el tabaco o el café en Occidente. El problema actual del consumo de opiáceos no es con el opio sino con la heroína, la cual tiene consecuencias muy distintas”, y que ahora se concentra principalmente en Afganistán. Según el Informe Mundial de Drogas de UNODC, en 2016^[6] la producción mundial de opio aumentó un tercio en comparación con el año anterior. El gran aumento de la producción se debió, principalmente, al mayor rendimiento obtenido de la adormidera en Afganistán en comparación con el año anterior.

Referencias

- 1.^ La Silla Vacía el 23 de agosto de 2017 (lasillavacia.com)
 - 2.^ Suppressing Illicit Opium Production. Successful Intervention in Asia and the Middle East” (www.ibtauris.com)
 - 3.^ Hernando Zuleta (economia.uniandes.edu.co)
 - 4.^ gigante con pies de barro (www.opendemocracy.net)
 - 5.^ Francisco Thoumi: (www.scielo.org.co)
 - 6.^ Informe Mundial de Drogas de UNODC, en 2016 (www.unodc.org)
-