

¿Cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos en 2020?

Esta columna de opinión se publicó el 6 de enero de 2020 en Razón Pública^[1]

El “punto muerto”

La respuesta del Estado al “boom” de los cultivos ilícitos se encuentra en un punto muerto. En 2019, los esfuerzos del gobierno Duque para disminuir el número de hectáreas de coca fueron contrarrestados por la resiembra y el aumento de los cultivos en zonas donde el Estado no intervino.

Aunque los resultados solo se sabrán con certeza a mediados de este año, cuando se publiquen las cifras oficiales, es probable que los de 2019 no sean muy distintos a los de 2018: el estancamiento del número de cultivos de coca y la producción constante de cocaína.

¿A qué se debe la incapacidad del Estado para responder al aumento de los cultivos ilícitos? Aunque el plan del Gobierno consiste en utilizar todas las herramientas disponibles, ha enfrentado varios obstáculos y no está dando los resultados esperados:

- Las acciones de erradicación forzada se ven contrarrestadas por la acelerada resiembra y el aumento de los cultivos en los lugares donde no es posible realizarla por las condiciones de seguridad y la resistencia de las comunidades.
- La reanudación de la aspersión aérea no ha logrado destrabarse y su uso estará lejos de ser la “bala de plata” para reducir los cultivos.
- Hace falta una política clara que arregle los problemas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) o que proponga un nuevo modelo para el tránsito a la economía legal.
- Existen núcleos de producción donde no ha actuado el Estado.

La erradicación forzada y reanudación de la aspersión aérea

En diciembre de 2019, el Ejecutivo publicó el decreto para reanudar la fumigación aérea. Los cálculos más optimistas apuntan a que su aplicación comenzará en el segundo semestre de 2020.

Esta herramienta ha sido presentada como la “bala de plata”, pero su uso estará acotado a las restricciones impuestas por la Corte Constitucional —está prohibido fumigar en lugares como parques naturales y zonas fronterizas—, y a los lugares de difícil acceso. Es decir que, según cálculos, solo podrá ser usada en una tercera parte de los cultivos de coca.

Bajo estas condiciones, y con interrogantes aún sobre su aplicación, está claro que la aspersión con glifosato no logrará por sí sola una baja sustancial. **En cambio, es posible que ocasione nuevas tensiones en un ambiente caldeado por la activa movilización social. Además, distraerá la atención sobre los problemas de fondo y volverá a poner el centro de gravedad de la política de drogas en el Ministerio de Defensa.**

Mientras el Gobierno logra reanudar la aspersión aérea, ha apostado por la erradicación manual forzada. Según el ministro de Defensa, Carlos Holmes, en 2019 se superarán las 80.000 hectáreas erradicadas (es decir, 20.000 más que las reportadas en 2018). Este esfuerzo es costoso, sin embargo:

- Se seguirá enfrentando a la resiembra que viene ganando el pulso en varias zonas.
- Ha empujado los cultivos a municipios donde los escuadrones de erradicación no pueden operar.
- Su aplicación ha costado decenas de heridos y muertos por cuenta de las minas antipersonal.

La sustitución de cultivos

La contribución del PNIS para disminuir los cultivos pasó de 26.000 hectáreas en 2018 a 6.000 en 2019, a pesar de que las familias que hacen parte del Programa aún tienen algo más de 20.000 hectáreas de coca.

En cualquier caso, el Programa está desfinanciado y no es claro cuál será el modelo que lo reemplace. Según la Ley de Presupuesto, para la vigencia 2020,

este programa contará con una asignación de 1.331 billones de pesos, lo que está muy por debajo del presupuesto requerido de 2.1 billones. Además, los actores involucrados coinciden en la necesidad de modificar un programa que ha tenido fallas desde sus inicios, problemas de administración y gestión, y rezagos en su ejecución.

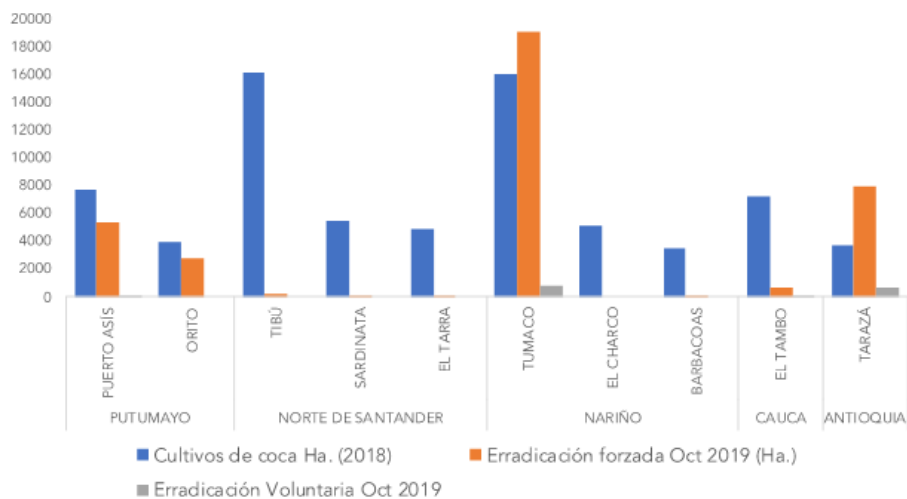
Si bien el Gobierno es consciente de la necesidad de apoyar el tránsito a la economía legal de las comunidades dependientes de la coca, no está claro el modelo para hacerlo ni las responsabilidades que se asumirán. Sin una apuesta eficaz por el desarrollo alternativo, será imposible tener reducciones sostenibles en las hectáreas con coca.

Inacción del Estado en los núcleos de producción

Este último punto es el más importante. Al revisar las cifras reportadas por el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho hasta octubre 31 de 2019 (último corte disponible), encontramos que, en seis de los diez municipios que tuvieron el mayor número de hectáreas de coca en 2018 (44% del total nacional), no hubo intervención alguna del Estado.

Como se puede observar en la gráfica, en Tibú, Sardinata y el Tarra, en Norte de Santander; en El Tambo, en Cauca; y en El Charco y Barbacoas, en Nariño, ni se erradicó forzosamente, ni se substituyó voluntariamente. A esta lista se suman zonas como el sur de Córdoba y el sur de Bolívar, donde los niveles de erradicación forzada fueron nulos o muy bajos y donde los cultivos de coca vendrían en aumento.

Cultivos de coca (2018) y erradicación forzada y voluntaria (oct. 2019)
en los 10 municipios con mayor número hectáreas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho

En contraste, la erradicación forzada fue aplicada de manera más intensa en municipios como Tumaco, en Nariño; Tarazá, en Antioquia; y Puerto Asís y Orito, en Putumayo. En los dos primeros municipios llama la atención que el número de hectáreas erradicadas superó incluso a las sembradas en 2018, lo que, además de que podría ser un indicador de los niveles de resiembra, invita también a preguntarse sobre la fiabilidad de las cifras. La información de campo no solo indica la aparición de nuevos cultivos en estos municipios, sino también su desplazamiento a zonas cercanas.

Estos datos muestran que la cobija del Estado es corta y que, mientras la Fuerza Pública interviene donde puede, hay zonas vedadas o donde su presencia ha sido superficial e intermitente. Esta no es una situación nueva. La ausencia de una política clara para hacer frente a este problema viene de gobiernos sucesivos.

El punto muerto de la política de drogas también se explica por su desconexión con la agenda de seguridad y el propósito de la transformación territorial. Sus acciones están en constante tensión con aquellas que van dirigidas al desarrollo y la inclusión de las comunidades que dependen de esta economía ilegal.

La respuesta está en lo local

En conclusión, la estrategia para responder al aumento de los cultivos ilícitos ha sido agresiva en los anuncios y ordenada en el papel, pero ha estado desconectada de la puesta en marcha del Acuerdo de Paz y del desarrollo territorial, además de que ha sido costosa y no ha mostrado resultados tangibles. Las cargas se siguen poniendo en las acciones más represivas, que son necesarias pero claramente insuficientes.

¿Cómo salir de este punto muerto? La respuesta debe partir de su aplicación territorial; es decir, del análisis de las condiciones y las características de los principales núcleos cocaleros. En este caso, el objetivo principal no debería ser acabar con la coca, sino la disrupción de las redes criminales (es decir, su debilitamiento y desarticulación), y la creación de condiciones para el tránsito a la economía legal. En últimas, se trata de transformar los territorios, no solo en términos de seguridad, sino sobre todo de desarrollo.

En los casos en los que se han conseguido reducciones notables de los cultivos de coca —como sucedió con el Plan de Consolidación de La Macarena—, dichas bajas fueron el resultado de la combinación de varios elementos:

- Uso de distintas herramientas
- Énfasis en lo local
- Involucramiento de las autoridades y las comunidades (aunque con un enfoque muy vertical)
- Fortalecimiento de la presencia del Estado
- Su aproximación y gestión regional, aunque con una visión centralista y fincada en el control territorial

El Gobierno debe diseñar soluciones concretas para problemas específicos, disponiendo de las herramientas y los recursos, con opciones construidas junto a los actores locales. Todo, claro, a partir de un marco de referencia, que en este caso debería ser el Plan Nacional de Desarrollo y la “Ruta Futuro”.

Así, **debería avanzar** en las siguientes acciones:

- **Definir planes concretos de intervención para los principales núcleos cocaleros.** Las “Zonas Futuro” deberían ser un punto de partida

para definir la secuencia posible y articular los recursos disponibles, a partir de compromisos concretos que involucren a las autoridades y las comunidades. Esto debería ser parte de una estrategia para impulsar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), aprovechando la ventana de oportunidad que abre el comienzo de nuevas administraciones.

- **Incluir en la Hoja de Ruta del PDET acciones específicas enfocadas en el tránsito a la economía legal.** La estrategia de seguridad y la de desarrollo de los PDET no pueden seguir transitando por dos caminos distintos.
- **Reformular el PNIS** y proponer una nueva ruta para la sustitución de cultivos ilícitos. Aquí, el sector privado y el mercado deben tener un papel central.
- **Poner en marcha un “Plan Verde” para la sustitución de cultivos ilícitos.** El 61% de los cultivos de coca se encuentra fuera de la frontera agrícola. En estos lugares las alternativas no pueden ser los típicos proyectos agropecuarios; las opciones deben estar conectadas con la protección del medio ambiente.
- **Definir y desarrollar con las comunidades indígenas y afro un plan de sustitución para sus territorios.** La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), así como distintos Consejos Comunitarios, han manifestado su intención de avanzar en este camino.
- **Contar con una estrategia para la sustitución de los cultivos de marihuana.** Esto pasa por considerar, en estas zonas, el desarrollo de negocios alrededor de la industria creciente de la marihuana medicinal, así como abrir el debate sobre la regulación del cannabis para fines recreacionales.

En el caso de los PDET, el Gobierno ha entendido que la apuesta es de largo plazo. Su propósito es dejar sentadas las bases para un proceso que se desarrollará en los próximos 15 años, con proyecciones específicas hasta el 2021.

En contraste, cuando se trata de hacer frente a los cultivos ilícitos, la premura y la urgencia son el tono predominante, con mucha reacción, pero poca o nula planeación. Es hora de que el Estado tenga una respuesta de largo aliento, conectada y alineada con la transformación territorial.

Imprimir documento^[2]

Referencias

1.^6 de enero de 2020 en Razón Pública (razonpublica.com)

2.^Descargar (utils.gestorsutil.com)
