Imprimir

El Tsunami cocalero hacia la legalidad desborda al gobierno

Al cumplirse este 24 de noviembre el primer año de la firma del Acuerdo Final de Paz se hacen muchos balances sobre su significado en la historia de Colombia, sus alcances y las limitaciones en la implementación de cada uno de sus compromisos. Todas las páginas de ese Acuerdo Final están bajo el escrutinio crítico y por supuesto no escapan las que se refieren a la política sobre drogas que aparece como la primera preocupación de la Administración Trump en lo que a Colombia se refiere.

Estas notas se proponen llamar la atención sobre los profundos cambios que se han desatado en la realidad colombiana con la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC – EP que significan oportunidades de transformación positiva en muchos asuntos y en particular en lo que se refiere al narcotráfico y sus impactos en la sociedad.

1. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA O TRANSICIÓN TRAUMÁTICA

Con la firma del Acuerdo del Colón se inició la transición hacia un nuevo periodo histórico de lucha política y social sin guerra ni conflictos armados de alta intensidad. Esa transición incluye la implementación de estos Acuerdos en un contexto irreversible de cese bilateral al fuego y a las hostilidades y definitiva dejación de las armas por parte de las FARC que ya se transformó en un partido político legal.

Es y será una transición difícil que requiere nuevos acuerdos para ser completa pues faltan asuntos cruciales que debieron aprobarse en el Fast Track y se han dilatado, renegociado o saboteado; además se requieren avances mayores en los que concierne al ELN y de manera especial hay que dar respuesta, sin desnaturalizar lo alcanzado, a los pactos pendientes con ese sector político y social que se expresó con el No en el Plebiscito del 2 de septiembre de 2016 y que sigue exigiendo nuevos términos en temas cruciales de los Acuerdos de Paz.

Las elecciones de marzo y mayo de 2018, el nuevo gobierno 2018 – 2022, el avance en las negociaciones en Quito, las garantías políticas para la incorporación de las FARC, darán la

clave para decidir entre una transición democrática o una transición traumática y larga con fases de reavivamiento de formas de violencia sociopolítica y conflictos armados de baja intensidad. La redefinición y los cambios sustanciales en la Jurisdicción Especial de Paz y en los acuerdos de participación política y ampliación democrática han dejado en crisis la transición y su suerte depende más de los resultados de las elecciones del 2018.

La situación crítica de la transición se presenta no obstante que el Estado Colombiano se ha comprometido con la implementación de los Acuerdos de Paz, refrendando el Acuerdo Final en el Congreso de la República. En razón de esos compromisos institucionales la comunidad internacional ha ofrecido su respaldo y de manera excepcional el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los ha avalado aprobando la Misión de Verificación y Monitoreo que certificó el cumplimiento del cese al fuego y la dejación de armas y ahora se ocupa de verificar el cumplimiento de los acuerdos en temas cruciales de seguridad y garantías políticas. Semejante respaldo que además ha contado con la presencia de delegados de varios países como garantes, acompañantes y observadores directos, ha sido un mensaje decisivo para la sociedad colombiana y una presión para tramitar por medios pacíficos las diferencias sobre la legitimidad, contenido y ejecución de los acuerdos.

En medio de tantas tensiones hay muchos indicadores que muestran que la firma de los acuerdos de paz están abriendo un ciclo de menor violencia en la sociedad colombiana y la oportunidad de afrontar grandes problemas sin el imperio de las armas o de las guerras, incluida la mal llamada guerra de la droga. Así se observa desde 2014 en la aceleración de la tendencia a la disminución de la tasa de homicidio y de los daños asociados a infracciones a las normas del Derecho Internacional Humanitario.[i]

Pero en la encrucijada que vive Colombia la firma de los Acuerdos de Paz no significa automáticamente que se paren las dinámicas de guerra o de violencia armada. Han sido 70 años de conflictos armados y de imposición de la violencia para reproducir poderes políticos o formas de acumulación de riqueza. En estas décadas se han construido ideologías y

culturas basadas en el fanatismo, la estigmatización y la identificación del contrario como enemigo y objetivo militar. La cultura violenta se alimentó y encubrió con la insurgencia y la contrainsurgencia. Como parte de la cultura violenta se desarrolló la captura del Estado para objetivos de lucro privado y se entronizaron métodos y valores mafiosos.

La inercia de la guerra no desaparece con la firma de los pactos y muchos de los que se han beneficiado con ella, desde el Estado y desde diversos sectores de la sociedad, quieren continuar con sus métodos o por lo menos apropiarse el botín antes de que se imponga de verdad un Estado Social de Derecho que debilite las estructuras macro criminales y los micro poderes que amparan desde lo local con sus redes de parapolíticos, narcotraficantes, narcoparamilitares o sicarios.

Esta inercia violenta que se opone a la paz se manifiesta de muchas maneras que van desde la reconfiguración de poderes y control territorial, el ajuste de cuentas pendientes por mano propia o la disputa por rentas ilegales o desde negocios legales que aprovechan vacíos de poder o poderes corruptos. El asesinato de 237 líderes sociales entre enero de 2016 y 30 de octubre de 2017[ii], ocurridos en 70 de los municipios más críticos de los últimos años y la ola general de amenazas firmadas con nombre de grupos narcoparamilitares, son una expresión de esa oposición a la paz que se alimenta en los discursos del odio y de resistencia a las soluciones pacíficas negociadas de los conflictos.

La transición a la nueva era de construcción de sociedad en paz exige superar todas esas resistencias y el reciclaje de violencias: lo notable es que la firma de los acuerdos del Colón ha desatado procesos y fuerzas que ofrecen la excepcional oportunidad de una época de transformaciones democráticas y de conflictos pacíficos. Es una historia por escribir cuya trama no esta predeterminada pero que puede ser mejor que este pasado inmediato que todavía pesa con su millones de victimas y los centenares de miles de asesinados.

2. *EL ACUERDO SOBRE DROGAS: INCOMPLETO PERO EN LA VÍA*

CORRECTA

El capítulo 4 del Acuerdo Final se denominó “solución al problema de las drogas ilícitas”[iii] y a pesar de abordar lo relativo a cultivos de hoja de coca, producción de cocaína, narcotráfico, consumo problemático y lavado de activos sólo ha sido divulgado en lo relacionado con las hectáreas de coca sembradas y el incremento que han tenido desde el 2014 al 2017. En los informes oficiales y de la DEA se habla mucho sobre las causas del aumento extraordinario de la oferta de coca y cocaína sin que se llegue al meollo del problema; la reiteración de discursos propios de la guerra de las drogas lleva a algunos analistas a no reconocer el cambio dramático de la situación de la oferta de drogas por la terminación de la guerra interna y la inmediata irrupción de un movimiento social campesino y étnico que reclama la reconversión de regiones cocaleras en economías legales.

En las negociaciones realizadas en La Habana, con la presencia activa del delegado del gobierno de los Estados Unidos, se le dedicó mucho tiempo al asunto de las drogas y se llegó a una transacción sobre este complejo problema sin poner en cuestión las Convenciones o Tratados Internacionales que han sido impuestos por las grandes potencias desde la segunda posguerra. Desde un extremo ese acuerdo ha sido criticado por no colocar en el centro el anti prohibicionismo y por aceptar el enfoque tradicional de la sustitución de cultivos o del desarrollo alternativo y, desde el otro lado se le crítica por no orientarse a enjuiciar a la cúpula de la FARC por narcotráfico, a exigirle colaboración operativa en la guerra con los narcotraficantes nacionales y extranjeros so pena de ser extraditados. Incluso se han hecho criticas al acuerdo y a su ruta de implementación por colocarse por debajo de las propuestas realizadas por el propio gobierno en escenarios de la OEA o de Naciones Unidas.

El Acuerdo de La Habana merece todos los debates y no cierra la construcción de nuevas políticas sobre los cultivos prohibidos o en general sobre las drogas. Pero al mismo tiempo hay que verlo en su contexto como un gran avance y una oportunidad excepcional para respuestas innovadoras en las múltiples dimensiones del problema. Los hechos son tozudos y en los pocos meses de implementación encontramos que en todas las regiones en las cuales las FARC- EP tenían influencia y conexión con las economías cocaleras hoy hay un verdadero

tsunami social buscando caminos de reconversión en economías legales. Y ese tsunami abarca también muchas otras zonas en las cuales no era importante la presencia de las FARC- EP. Hay también una recomposición violenta de los negocios ilegales y es evidente la confrontación entre la oferta veloz del narcotráfico para darle continuidad al flujo de cocaína y la lenta iniciativa desde la sociedad y el Estado que debería mostrar que desde la legalidad pueden ser mayores los horizontes de bienestar. En estas regiones todo esta en crisis y en redefinición y el curso definitivo de la vida económica y social, de los niveles de violencia o de convivencia pacifica, se define en estos meses dependiendo de la respuesta democrática y de soluciones de fondo que se den desde el Estado implementando los acuerdos de desarrollo integral territorial.

El Acuerdo Final habla de la necesidad de una "nueva visión"[iv] y retoma algunas de las recomendaciones consensuadas en las Naciones Unidas o basadas en las lecciones aprendidas en 40 años de guerra antidroga y de intentos de desarrollo alternativo a las economías basadas en plantas prohibidas. Esa nueva visión se propone como resultado de la participación de las comunidades y sectores sociales o económicos implicados en el desarrollo regional y al mismo tiempo en el diálogo internacional con Estados Unidos y los organismos multilaterales. En esa dirección se proyecta una Conferencia Internacional que aborde opciones nuevas en cuanto a política de drogas.

Para la construcción de la "nueva visión" hay claves en los acuerdos como las siguientes:

1. El reconocimiento de la alianza con los campesinos y pueblos étnicos como parte de la solución hacia la reconversión de regiones y zonas dominadas por la economía de la coca y del narcotráfico.
2. La aceptación de un enfoque de desarrollo integral territorial con alternativas de vida digna a los campesinos y comunidades étnicas en las regiones con huella cocalera o de cultivos prohibidos.
3. La ubicación del Programa Nacional Integrales de Sustitución de Cultivos de uso ilícito como un componente en el engranaje general de la reforma rural y los planes territoriales de inversión.

4. La reivindicación de la preeminencia en materia de drogas de un enfoque de derechos humanos y salud pública en contra de las estrategias de guerra, cárcel y criminalización.
5. La identificación del problema del lavado de activos y de la relación entre grandes capitales con los eslabones que concentran las mayores ganancias del narcotráfico.
6. El reconocimiento del papel central de la corrupción y de la relación de agentes estatales de diversos países – incluidos los Estados Unidos – con las mafias trasnacionales del tráfico ilegal y el enriquecimiento ilícito[v].

3. *EL TSUNAMI COCALERO PROLEGALIDAD ES LA GRAN OPORTUNIDAD*

La implementación de los acuerdos en materia rural y de política antidroga comenzó con el pie equivocado al subordinar todos sus componentes a una estrategia militar y policial de control territorial. La lógica de la estrategia parece ser entrar a controlar territorios cocaleros, laboratorios o rutas en donde antes era difícil por la protección armada de las FARC –EP y neutralizar la llegada directa o fortalecimiento de agentes del narcotráfico, grupos armados organizados o bandas asociadas. Hacia ese objetivo de control territorial se orientaron 65.000 efectivos de la fuerza pública. Simultáneamente con esa operación se puso en marcha la ofensiva de erradicación forzada mediante ocupación de predios y cultivos por el Ejército y la Policía Antinarcóticos.

Con ese telón de fondo de ocupación militar de territorios se inició la implementación de los acuerdos con la oferta del Plan de Atención Inmediata (PAI)[vi] como fase preparatoria de los Planes Integrales de Sustitución. El punto de referencia fue el acuerdo entre el gobierno y las FARC de un paquete de beneficios a los campesinos que se acogieran al pacto voluntario de sustitución. Y con ese PAI los delegados del gobierno y las FARC recorrieron las zonas priorizadas en Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Choco, Antioquia, Norte de Santander para suscribir preacuerdos con las organizaciones regionales y locales representativas de los campesinos cocaleros y vecinos en las veredas dependientes de ese negocio. Ese marco de compromisos se presentó como la base para la firma de aceptación

por parte de cada familia en los territorios correspondientes y el inició en algunas zonas del proceso de sustitución.

El resultado de la convocatoria a los Planes de Atención Inmediata y sustitución voluntaria fue asombroso. En solo seis meses los pactos colectivos y locales comprometieron al gobierno con 115.000 familias en 72.000 hectáreas de cultivos de coca. Al mismo tiempo en veredas vecinas a las cubiertas con la promesa del programa campesinos cocaleros y comunidades étnicas que no habían sido convocadas se levantaron para exigir ser incluidas en los pactos de sustitución voluntaria y por lo mismo excluidas de la ofensiva de erradicación forzada. Se puede calcular que otras 100.000 familias se sumaron a ese gran movimiento por la inclusión en los programas de reconversión en economías legales. Ese es el hecho extraordinario desatado por el anuncio de implementación de los acuerdos y la expectativa de comunidades, familias y regiones enteras de salir de la economía del narcotráfico y de los círculos infernales de la violencia y de las denominadas economías de guerra.

Son varios los factores que desencadenan el tsunami cocalero hacia la legalidad. El detonante se gesta con la firma del borrador de acuerdo en materia de drogas anunciado el 16 de mayo de 2014 y se dispara con la firma definitiva en noviembre de 2016. El borrador de 2014 da un doble mensaje al pequeño productor y a las comunidades: el negocio de la coca y la pasta básica entra en zona de turbulencia y de mayores incertidumbres allí donde ha existido influencia o regulación armada por parte de las FARC –EP y, al mismo tiempo, se anuncia una compensación para quienes a la hora de la sustitución voluntaria tengan coca para mostrar. Pero la firma del acuerdo final y el anuncio del Plan de Acción Inmediata de pactos de sustitución voluntaria dan un mensaje más radical: el negocio se acabó o tiende a deteriorarse y lo mejor es aceptar una propuesta regular e incierta como implementación del acuerdo, que quedarse en el infierno del narcotráfico y de las nuevas formas de violencia y represión. La erradicación forzada, con su meta en 2017 de destruir 50.000 hectáreas de sembrados de hoja de coca, influye brutalmente en las manifestaciones de campesinos cocaleros y comunidades reclamando ser incluidos en los pactos de sustitución voluntaria.

Por una u otra motivación el hecho sin precedentes en Colombia y en el mundo es que hoy tenemos a cientos de miles de campesinos e integrantes de pueblos étnicos reclamando ser parte de las economías legales prometidas en los acuerdos de paz, en pactos como los suscritos con la Cumbre Agraria o en los programas enunciados por las comunidades indígenas y afro descendientes de toda Colombia. Son millones de personas, entre las más pobres y golpeadas por la violencia armada y las guerras territoriales, las que hoy se levantan para exigir la inclusión en los programas prometidos por el gobierno en razón de los acuerdos de paz. Desafortunadamente, allí en donde hay una oportunidad transformadora extraordinaria muchos gobernantes, opinadores, redactores de informes de la DEA o de centros de pensamiento, solo ven criminalidad, complicidad con el narcotráfico o nuevos objetivos militares.

Las cifras ilustran la magnitud del movimiento social por la reconversión de economías ilegales:

51 acuerdos de sustitución voluntaria firmados entre enero y julio de 2018 en 87 municipios de 15 departamentos.

El balance oficial a octubre de 2017 es de 115.000 familias comprometidas con pactos voluntarios de sustitución equivalentes a 72.000 hectáreas. De ese total 34.500 familias han pasado a la inscripción o firma del acta de inicio del PAI y se ha hecho el primer pago y a algunas el segundo a 9.000 familias y están en trámite para primer pago otras 10.000 familias[vii]. Se estima que para diciembre de 2017 se tendrán 15.000 hectáreas erradicadas voluntariamente sin haber iniciado los proyectos productivos de pan coger ni los de ciclo corto.

Los cabildos indígenas del Cauca, Nariño, Choco, Norte de Santander, Guaviare, Putumayo han presentado propuestas de sustitución y planes de vida. Lo mismo los consejos comunitarios del Andén Pacífico y Norte del Cauca.[viii]

Por lo menos en 17 municipios en los cuales se han realizado operaciones de erradicación

forzada, las comunidades y pequeños productores han reclamado la firma de pactos de sustitución voluntaria. Y en otras regiones en donde no han llegado los PAI ni la erradicación forzada también son conocidas las propuestas de alternativas económicas en la legalidad como ocurre en el Catatumbo, Urabá, Macizo Colombiano y Sierra Nevada de Santa Marta.

Todo este conjunto representa más del 85% del total de las hectáreas sembradas de coca en Colombia si tenemos en cuenta que incluye a los 11 municipios de mayor concentración de esos cultivos que registran el 50% del área total sembrada[ix] y a los territorios étnicos en donde la UNODC en 2016 registró el 35% del área total de coca.[x]

4. *LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS DE SUSTITUCIÓN SE ESTÁN QUEDANDO EN EL PAPEL Y COMO VAN LLEVAN A UNA GRAVE FRUSTRACCIÓN*

Desafortunadamente es cada vez mayor la distancia entre la demanda por la implementación de los pactos voluntarios y la capacidad o velocidad de respuesta que ha mostrado el gobierno. El tsunami a favor de los pactos voluntarios desbordó al gobierno y puso en evidencia la falta de recursos y la descoordinación interinstitucional con los Ministerios de Hacienda y Agricultura y las Agencias sucesoras del INCODER.[xi] Inicialmente se habló de llegar a 50.000 hectáreas sustituidas al 15 de noviembre de 2017 y en octubre ante a lentitud del programa se cambio la fecha para mayo de 2018. Los problemas no se han mostrado sólo en las metas sino en la desconexión de los Pactos de Sustitución Voluntaria concretados en Planes de Acción Inmediata con el conjunto de la política de reforma rural integral, los planes de desarrollo con enfoque territorial y los Planes Integrales de Sustitución (PNIS)[xii].

En octubre de 2017 el Alto Consejero para el Posconflicto informó el avance con la

suscripción de pactos con 9.000 familias de las 115.000 familias contabilizadas en los pactos colectivos firmados hasta la fecha[xiii]. El 3 de noviembre el gobierno nacional habló de la existencia de preacuerdos con 34.600 familias con las cuales se podría iniciar el PAI en los próximos meses para supuestamente llegar en 2018 a 50.000 hectáreas erradicadas de manera voluntaria. Y entre las que ya habían firmado a finales de octubre 9.000 familias habían recibido una primera cuota de las previstas en el Plan de Acción Inmediata y 10.000 familias estaban en proceso para el primer pago.

Esta situación puso en evidencia avances discretos en planes de erradicación voluntaria pero grandes interrogantes en cuanto a los proyectos productivos e ingresos urgentes de los pequeños productores. De conjunto se muestra la dificultad de proponerse a corto plazo sustituir completamente los cultivos de coca con un esquema de eliminación de las matas que deja para un futuro incierto los proyectos de reconversión productiva de las zonas y regiones y las transformaciones estructurales con planes de desarrollo territorial.

El Plan de Acción Inmediata se plasmó en compromisos escritos que tienen varios componentes de corto plazo y con un horizonte final de dos años. El primer componente de apoyo a las familias con pagos mensuales o bimensuales para un total de $12 millones en el primer años, más $1,8 millones para proyecto de pan coger y dos proyectos productivos, de ciclo corto y largo plazo, por valor de $19 millones y además $3,8 millones/familia para asistencia técnica. A ese paquete de $36 millones/familia se le agregan otros aportes de bienestar social urgente al adulto mayor, infantes, atención en salud y educación, apoyo para búsqueda de empleo de los asalariados y de créditos o recursos para proyectos asociativos, planes de infraestructura de ejecución rápida, de sostenibilidad y protección ambiental. El total puede estimarse en $60 millones de pesos familia en el primer año, sin incluir la formalización o acceso a la tierra en forma progresiva y el inicio del conjunto de planes territoriales previstos en el Acuerdo Final y en las políticas públicas de inversión social. Esa cifra es cercana al costo por familia del programa de 100.000 viviendas gratis asignado al Vicepresidente Germán Vargas Lleras.

Esto significa que sólo el PAI, entendido como la cuota inicial de los Programas Integrales de

Sustitución tendría un valor de $24 billones de pesos si se pretendiera atender a las 100.000 familias que están cubiertas por los pactos ya firmados y a otras 100.000 que están pidiendo ser incluidas. De esa cifra $12 billones correspondería a los aportes por familia y otra cantidad igual a las inversiones complementarias. La sola cifra muestra la dificultad de un programa semejante para ser ejecutado antes de terminar el actual gobierno. Pero los problemas del esquema son aún más evidentes cuando se tiene el compromiso de poner en marcha de inmediato decenas de miles de proyectos productivos de ciclo corto, cortísimo o largo plazo.

Es probable que mediados de 2018 la estrategia de sustitución voluntaria se acerque a la meta de 50.000 familias con algún pago de la mensualidad equivalente a un millón de pesos, pero como van las cosas muy pocos habrán iniciado los proyectos productivos de pan coger o de ciclo corto; en esas condiciones las familias utilizaran el apoyo para pago de deudas y gastos urgentes y un porcentaje importante de ellas seguirá vendiendo coca o pasta básica acumulada y resembrando monte adentro.

En términos prácticos los Planes Integrales de Sustitución antes de terminar el actual gobierno podrán iniciarse sólo en una fracción del total de familias incluidas en los pactos voluntarios y tendrán futuro si se redefinen metas y se retoman los supuestos del Acuerdo Final que hace depender el éxito de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo de programas mayores de reforma rural y de opciones inmediatas y a mediano y largo plazo para las poblaciones atrapadas hoy en las redes de producción de insumos para el narcotráfico. Aquí también es válido decir que lo importante es comenzar a recorrer el camino con transformaciones de fondo y no intentar cumplir metas ilusorias, ineficaces e imposibles.

Características desconocidas de la población en zonas cocaleras

La implementación de los Planes Integrales de Sustitución requieren una comprensión

detallada en cada región de las características poblacionales, étnicas y laborales de la economía cocalera y del conjunto de actores en actividades dependientes de manera directa e indirecta de sus circuitos. En este terreno se debe advertir que el conglomerado de familias inscritas y en fila no se puede asumir como si todos fueran campesinos propietarios o poseedores de fincas:

- ya se ha dicho que por lo menos la cuarta parte del área cultivada está en territorios colectivos reclamados por consejos comunitarios o resguardos;
- otro tanto que puede ser el 25% se encuentra en zonas de reserva forestal y Parques Naturales;[xiv]
- cerca del 40% de los cultivos en fincas se hacen bajo la modalidad de arrendamiento o de riesgo compartido entre el cultivador y el dueño o poseedor del predio.
- A esto se agrega que entre todo el conjunto de familias se encuentran los asalariados de los cultivos o de las cocinas que procesan la hoja de coca.
- En las listas de inscritos para los planes y programas se deben incluir los pequeños productores y familias de las veredas cocaleras que aunque no tienen cultivos de coca su economía y supervivencia depende de ofrecer alimentos, insumos o servicios para la cadena de la coca y la cocaína. Entre las 115.000 familias cobijadas por los preacuerdos se estima que el 20% corresponde a esta categoría.
- Como si fuera poco complejo el panorama, la tercera parte de la mano de obra esta integrada por adolescentes entre 14 y 17 años que no son considerados aún como beneficiarios directos de los programas y están a la espera del mejor postor.
  Las respuestas productivas a medias o en un pequeño número de zonas priorizadas generan desconfianza que se agrega a la ya acumulada con respecto a los programas gubernamentales. Pagos en un municipio o conjunto de veredas sólo a propietarios o poseedores, o con exclusión de otros agentes de esas economías, desprestigian los programas.

La integralidad de los programas, su simultaneidad regional y en las principales zonas es una condición exigente para avanzar y neutralizar la oferta de los narcotraficantes y nuevos agentes del negocio.

El margen de espera de los pequeños productores y asalariados en esas economía cocaleras es muy poco por la precariedad de sus ingresos y el régimen de endeudamiento e hipoteca de cortísimo plazo al que viven sometidos. Para el pequeño productor, el ingreso mensual neto de una hectárea, después de costos es en promedio de un millón de pesos con pagos trimestrales asumiendo 4 cosechas al año.[xv] En los intervalos las familias viven del crédito en la tienda y en todos lados y deben procurar otros ingresos habida cuenta de los sobrecostos de todos los bienes y de una canasta familiar promedio que supera los $2,8 millones de pesos mensuales. La DEA en su informe de 2017 hace cuentas similares: US $1200 anuales cada cuarto de hectárea de coca, lo que equivale a $1,2 millones de pesos mensuales promedio en 2017.[xvi]

No puede olvidarse que el tamaño promedio de cultivo de coca oscila entre 0.7 y 1.0 hectáreas[xvii] Según la UNODC más del 80% de los cultivos son menores de una hectárea[xviii] y en cada cultivo trabaja en promedio una familia y asalariados permanentes. Es difícil establecer la realidad de cultivos de narcotraficantes o lo que se llama cultivos industriales pero es de común aceptación que la modalidad dominante es la red de pequeños cultivadores y procesadores de pasta básica que están subsumidos por los dueños de los laboratorios de clorhidrato de cocaína y de las rutas de exportación.

Ante ese panorama los problemas de tenencia hacen aún más lenta la respuesta pues los cocaleros sin tierra, o en tierras ambientales protegidas o colectivas, no califican ni para formalización, ni para acceso a tierra y menos para proyectos productivos de cualquier ciclo. La oferta para ellos se ha reducido a un pago de dos millones de pesos por arrancar toda las matas de coca y el anuncio de una espera indefinida y de pronóstico fallido para otras cuotas o programas.

Como se está ante la confluencia de todas las dificultades y ante el asombro del Estado y de las autoridades competentes por la demanda desatada y el tsunami cocalero por entrar a la legalidad, el resultado previsible si no se toman medidas súper audaces, es la frustración de las comunidades y el giro de la gente al atolladero de la resiembra y a la recomposición de negocios con las mafias narcotraficantes y sus intermediarios.

5. *NO SE PUEDE PASAR DE LA GUERRA ANTI FARC-EP A LA GUERRA CONTRA CAMPESINOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS*

La estrategia de erradicación forzada que se le ha encomendado de manera improvisada a la Fuerza Pública se presenta exitosa por aproximarse a la meta de 50.000 hectáreas de sembrados de hoja de coca eliminados antes de terminar el 2017. Según el informe del Observatorio de Cultivos Declarados Ilícitos e Indepaz entre enero y septiembre de 2017 se habían realizado operaciones de erradicación forzada en 147 veredas correspondientes a 45 municipios [xix]. En 107 de esas operaciones la fuerza pública se encontró con grupos de campesinos que protestaban o intentaban bloquear la erradicación y en 49 casos la situación se transformó en enfrentamientos violentos con resistencia de los cocaleros y acción represiva de la fuerza pública. Se estima que el 30% de los cultivos ocupados para erradicación forzada ya estaban inscritos en los pactos de sustitución voluntaria.

La efectividad de las modalidades de erradicación forzada ha sido cuestionada en todos los documentos de evaluación de políticas antidrogas producidos por organismos de las Naciones Unidas y de cooperación internacional. Así consta en documentos como UNDC 2106, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, BMZ, Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo, UNODC, 2014, Desarrollo alternativo – evaluación temática mundial, Conferencia Internacional sobre desarrollo alternativo.

El señor Bo Mathiasen, representante en Colombia de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el pasado 3 de noviembre de 2017 afirmó que

“La erradicación forzosa no es desarrollo, es una medida represiva”. “La resiembra de zonas de erradicación forzosa sin la intervención de alternativas de desarrollo es muy elevada. Sabemos que a los tres meses de la erradicación, la resiembra es del 25 al 30 por ciento. Y

después de un año alcanza el 50 por ciento o más de la superficie erradicada".[xx]

Pero además de las dinámicas de resiembra y de los altos costos de estas operaciones que comprometen a decenas de miles de efectivos de la fuerza pública, esta estrategia lleva a una nueva guerra del Estado en contra de comunidades y centenares de miles de pobladores rurales identificados como objetivos de la represión y condenados a la desesperación y al hambre. Si cumplen este año la meta de 50.000 hectáreas erradicadas en operaciones militares y el otro año una cifra similar, eso significa que más de 150.000 familias son tratadas como enemigos. El Ejército y la Policía que son los encargados de llegar con el garrote a las comunidades, en lugar de ser la avanzada de la paz y de la llegada del Estado Social a zonas que han sido azotadas por la guerra, se presentan como la nueva amenaza y los encargados de una nueva ola de desplazamiento masivo y criminalización a gente pobre.

Los trágicos sucesos ocurridos en El Tandil el pasado 5 de octubre cuando fueron masacrados 7 campesinos, mostraron la necesidad de una seria caracterización de las comunidades cocaleras o zonas de impacto de esos cultivos ilegales y sus economías conexas que se han identificado como blanco de erradicación forzada.

Si se analizan los cultivos en 147 veredas en donde se realizaron o intentaron operaciones de erradicación forzada se encuentra que no existe una diferencia evidente con 291 veredas en las cuales se firmaron pactos voluntarios de sustitución.[xxi] No hubo estudios ni caracterizaciones previas pues toda la estrategia se subordinó al objetivo de cumplir metas semanales de erradicación que pesan sobre la cabeza de los mandos enviados a terreno a semejante tarea.[xxii]

A posteriori de la ofensiva de erradicación se ha estado construyendo una justificación argumentando que la acción militar de erradicación se dirige contra cultivos industriales y redes de narcotraficantes. Pero es imposible sostener que las 42.000 hectáreas que aparecen como erradicadas entre enero y octubre de 2017 sean cultivos industriales o que correspondan a cultivos con más de 3,8 hectáreas que es la cifra a partir de la cual algunos entes del Estado dicen que dejan de ser de pequeños productores para pasar a ser

inversiones directas de narcotraficantes.[xxiii] Es más probable la hipótesis de que la inmensa mayoría de la coca erradicada era de cultivadores pobres que ahora deambulan por esos territorios intentando sobrevivir.

En la resistencia que se ha presentado frente a la erradicación forzada en cada región se han combinado diversos intereses.

- *En zonas cocaleras en donde se presentaba una influencia dominante de las FARC –EP, como ocurrió en la región de Alto Mira y Frontera, en esa economía predominan los pequeños productores que han realizado una colonización abriendo frontera agrícola con Coca. Lo que incluye la coexistencia con laboratorios de procesamiento de cocaína y circuitos de comercio de precursores y de relación con enlaces de narcotraficantes que controlan rutas de exportación. En este caso la colonización ha tenido fases y oleadas resultado de ofensivas de guerra o erradicación en Putumayo o en Caquetá y ha significado la ocupación de territorios étnicos consagrados como resguardos y Consejos Comunitarios después de 1991.*
- *En los bloqueos realizados en la vía Tumaco – Llorente participaron pequeños cultivadores, raspachines y otros asalariados de cultivos y cocinas. Los lideres de la región afirman que también intervinieron los narcotraficantes y dueños de cultivos grandes pagando los jornales a empleados de sus negocios para que se sumaran a la protesta.*
- *En Putumayo, Argelia y Caquetá la protesta frente a la erradicación forzada ha estado acompañada de la exigencia de inclusión en los pactos voluntarios.*
- *– En el Bajo Cauca se ha combinado la protesta de campesinos cocaleros por la ausencia de alternativas y la presión de narcoparamilitares que se oponen a la sustitución.*
- *– En algunas zonas del Guaviare y del Caquetá en donde mantiene influencia la disidencia de las FARC se ha señalado la presión de ese grupo en contra de los programas de sustitución y en defensa de sus negocios como también lo hace el Clan del Golfo en el Nudo de Paramillo o en el zonas del Bajo Cauca.*

En todas las protestas y bloqueos los cocaleros llegan al extremo de arriesgar su integridad por la situación de extrema necesidad e indigencia a la que son empujados con

erradicaciones violentas que no ofrecen ninguna alternativa. Es por eso que arriesgan la vida y no por ser agentes del crimen organizado. En esa situación vulnerable de los pequeños productores la mayoría de las protestas es espontanea y sólo en casos especiales tiene peso la presión de narcotraficantes, de bandas residuales o disidentes de las FARC.

La erradicación forzada lleva la marca de un enfrenamiento militarizado en contra de las comunidades rurales y con altos costos sociales y políticos; para la población es la continuidad de la guerra y la desgracia en el pos acuerdo y para la fuerza pública es ser llevada a la ingrata tarea de una represión inútil. Por cada 100.000 hectáreas erradicadas forzadamente, muchas de ellas apenas soqueadas o parcialmente dañadas, se pronostica una resiembra de 50.000 hectáreas [xxiv] . La desconfianza de la población con el Estado se hace mayor y en cambio las mafias narcotraficantes y narcoparamilitares encuentran un terreno abonado para llegar con ofertas de pagos inmediatos y de recomposición del negocio bajo otros términos.

6. *DINAMICA DE NUEVOS PROCESOS Y ACTORES*

Durante los últimos años se han dado cambios importantes en los territorios de la economía de la coca y de operaciones del narcotráfico. Se ha identificado desde diversas interpretaciones el crecimiento vertiginoso de áreas de cultivo pero se ha publicado menos sobre otros procesos convulsivos que han mostrado su rostro violento y expansivo en el último año. En estos análisis es importante distinguir los procesos críticos que se presentan en las comunidades de influencia de la coca y los reacomodos en las organizaciones determinantes de la reproducción del narcotráfico.

- En las comunidades de influencia de la coca y de producción de insumos para los laboratorios de procesamiento de cocaína se está viviendo una crisis social, económica y de seguridad. Esta crisis es aguda en las zonas en las cuales las FARC tenían influencia dominante y habían

mantenido control social y territorial de soporte político –militar y de lo que denominaron "economía de guerra". Desde 2015 en esas zonas de retaguardia de las FARC – EP se asumió como un hecho irreversible el paso de esa organización a la legalidad y la desaparición de su poder armado y con eso también desaparición de los mecanismos de regulación de la vida social y del mercado de hojas de coca, pasta básica, mano de obra, circulación de bienes e insumos.

- La recomposición social y económica que se inicia desde 2015 y se precipita en 2017, no sólo se da en los municipios de gran presencia de las FARC sino en las regiones que los rodean y en su relación con los poblados y centros urbanos de referencia. Todo se pone en movimiento en función del reordenamiento de poderes ilegales y su interconexión con los legales. En el ámbito comunitario cobran cada vez mayor peso las organizaciones de base como las juntas comunales y las asociaciones de pequeños productores que buscan asumir roles de regulación y trámite de conflictos y por esa vía un liderazgo más independiente incluso allí en donde tradicionalmente habían estado subordinadas a las FARC. Allí en donde existía superposición de territorialidad de las FARC y de comunidades étnicas el cambio, con la terminación de la presencia armada, incluye el protagonismo mayor de las autoridades indígenas y de comunidades negras afro descendientes y del reclamo de sus derechos territoriales.

- En las regiones se diferencian comunidades, zonas y familias según su realidad social y su nivel de beneficio en la economía cocalera y de otros negocios. Son realidades muy intrincadas pero en alguna medida se expresa la diferencia entre los pequeños cultivadores y asalariados pobres que ante el cambio y la incertidumbre tienden en mayor medida a aceptar la oferta estatal de planes y programas para el tránsito a economías legales.

- Los productores de media o gran escala tienden por el contrario a privilegiar la redefinición de enlaces y negocios con los diversos agentes del narcotráfico en la cadena de valor. Esta nueva alianza es motor de conflictividades y a la vez la avanzada de la oferta de las mafias en muchos de los territorios de influencia de la economía de la coca y la cocaína.

- La línea divisoria entre pequeños productores de subsistencia y productores industriales articulados directamente al narcotráfico es difícil de establecer en terreno. Con frecuencia, como hemos observado en Catatumbo, se presenta confluencia en una búsqueda de salidas hacia la legalidad de los negocios entre pequeños productores de coca y grandes cultivadores que son dueños de la finca y tienen a la vez negocios legales. Algo similar ocurre con los finqueros que arriendan pequeñas parcelas a cultivadores de coca y retroceden ante el nuevo panorama de incertidumbre.

- La resiembra ha sido el impulso inicial de respuesta al desequilibrio de los ordenes violentos en las regiones cocaleras. Pero esa tendencia se frena con la crisis precipitada en 2017 y la mayor presencia estatal y de expectativas con los planes de desarrollo rural y de sustitución. Al mismo tiempo se registra movilidad hacia otros negocios como la minería del oro y hacia el cultivo de la amapola en regiones de Nariño o hacia la marihuana en el norte del Cauca.

- En la actualidad muchas de las regiones de alta influencia de la economía cocalera están en crisis económica y social por la inestabilidad de la compra de hoja de coca o pasta básica. Los precios son más arbitrarios hoy en zonas en donde el signo es la disputa de territorios o la llegada de nuevos actores de la cadena del narcotráfico. El pago local con gramos de pasta básica es menos frecuente por la falta de liquidez y mayor inestabilidad del flujo de efectivo a cargo de los intermediarios de los laboratorios o del tráfico.

- La mayoría de las organizaciones, lideres/as y familias en las regiones cocaleras y vecinas se manifiestan públicamente en contra de la situación de violencia y de precariedad a lacual han estado obligadas. Hoy existe un clamor desde las comunidades en busca de salidas que les permitan una vida mejor e incluso de sacrificios pero sin los peligros que significan las dinámicas de violencia y los riesgos para los adolescentes, la juventud y las mujeres. El

crecimiento escandaloso de la oferta y consumo de droga en las comunidades rurales y pequeños poblados, incluso en las escuelas, tiene en alerta a la población y a los padres de familia.

Reacomodo de grupos armados y mafias en los territorios cocaleros y centros urbanos

En estos años (2014 -2017) se ha venido dando un reacomodo de las estructuras ilegales y legales que determinan el negocio del narcotráfico en las regiones. En lo que se refiere a los grupos armados se destaca:

– el posicionamiento del llamado Clan del Golfo o AUG (presencia recurrente en 190 municipios durante el primer semestre de 2017)[xxv] y la proliferación de pequeñas bandas residuales de la dejación de armas de las FARC (Nariño, Norte del Cauca), que son cooptadas por el narcotráfico;

– el reforzamiento de grupos delincuenciales y de sicarios en centros urbanos clave para estructuras macro y micro del narcotráfico. (Tumaco, Buenaventura, Quibdó, municipios de Urabá y Bajo Cauca, Cúcuta, Medellín – Valle de Aburra, Cali, entre otras).

– Reingreso de antiguos narcotraficantes y narcoparamilitares a los negocios y tentativa de algunos de reconstruir estructuras con testaferros o viejos aliados (Bajo Cauca, Santander, Cesar, Valle, Eje Cafetero).[xxvi]

– Al mismo tiempo se posiciona la disidencia de las FARC en zonas cocaleras del Guaviare

con iniciativas de articular pequeños grupos que no entraron a las Zonas Veredales Transitorias o que reinciden en el sur del Meta, oriente del Caquetá y norte de Putumayo.[xxvii] Según la Fiscalía General de la Nación en octubre de 2017 esas disidencias tenían 500 efectivos distribuidos en 16 grupos.

– Por otro lado se presenta un desplazamiento de unidades del ELN a zonas de anterior presencia de las FARC en municipios o veredas del Choco, Arauca, Catatumbo[xxviii] o del Cauca y ocurre algo similar con el EPL en el Catatumbo. Los analistas que han estudiado el tema en el primer semestre de 2017 y voceros de las comunidades confirman esta situación que se no significa expansión de esos grupos o relevo general de territorios sino movimientos en zonas cercanas a la tradicional ubicación.

La conexión mexicana y el "efecto cucaracha"

La conexión entre los narcotraficantes colombianos y los carteles y mafias internacionales, especialmente de México, Centroamérica, República Dominicana, Puerto Rico, Italia o Rusia es noticia frecuente en los medios de comunicación y parte de los informes periódicos de la DEA; pero curiosamente en Colombia son un fantasma sobre el cual se especula mucho y se le ve menos. Cada año se tiene noticia de un gran golpe de las autoridades a grupos o personas presuntamente vinculadas a los carteles de México, en especial al cartel de Sinaloa, pero en general es débil la información sobre el modus operandi y la dimensión de la penetración de las redes mexicanas en territorio colombiano.

Hay evidencias del cambio ocurrido en la última década en la relación entre los narcotraficantes colombianos y los mexicanos. En esta materia ha ocurrido lo que algunos analistas llaman el "efecto cucaracha"[xxix] para describir la capacidad de renovación de estructuras criminales cuando son objeto de desmantelamiento en un lugar y aparecen dispersas reagrupándose en muchos sitios. Así ha ocurrido con las mutaciones después del

desmonte de los grandes carteles llamados de Medellín, de Cali o del Norte del Valle que tenían el control de toda la cadena desde la producción de la cocaína en Colombia hasta la entrega para distribución al detal en Estados Unidos y Europa. Esos poderosos carteles tenían las rutas y garantizaban a los más pequeños el transporte de la cocaína y el retorno de los dólares; al mismo tiempo imponían su orden regulando precios y arbitrando disputas. Los carteles mexicanos en lo que se refiere al tráfico de cocaína crecieron subordinados a los colombianos pero fueron asumiendo nuevos roles en la cadena hasta convertirse en las estructuras dominantes del negocio por el control del tráfico internacional y de las rutas hacia Estados Unidos.[xxx] Todos estos carteles mezclan varios negocios y en la actualidad se disputan los mercados de heroína y la trata de personas.[xxxi]

Hay evidencias de la creciente presencia de enviados de los carteles mexicanos a Colombia. En los últimos meses se ha hablado de pagos directos en la zona del Rio Mira y también de acuerdos mayores con el Clan del Golfo y La Oficina de Envigado (o del Valle de Aburra) para tener grupos contratados en Medellín y en Urabá. En el pasado reciente la Policía Nacional y la DEA han capturado narcos mexicanos en Cali, Barranquilla, Cartagena, Bogotá y el mismo Medellín[xxxii]. Lo que no está claro es el nivel de penetración en la fase de producción de la cocaína y en el control de intermediarios que se encargan de las compras de pasta básica y del tráfico en territorio colombiano.[xxxiii] En estos eslabones la hipótesis más probable es que operen centenares de grupos intermediarios y mafias locales y regionales que se enlazan con los traficantes en el transporte por las rutas del Pacífico, Caribe y hacia las conexiones con Suramérica y Europa.

Los informes desclasificados de la DEA elaborados entre 2015 y 2017[xxxiv] dicen que el Cartel de Sinaloa es el mayor proveedor de cocaína en los Estados Unidos y señalan que el 95% de la cocaína que entra a ese país es de origen colombiano transportada en el 82% por la ruta del pacifico y en arreglos con el cartel de Sinaloa. Los narcotraficantes colombianos

llevan la droga directamente a México o a intermediarios en Centroamérica y para que el negocio funcione hay agentes suyos en esos países y eventualmente enviados del Cartel de Sinaloa a Colombia. (DEA, 2017).

- *According to DEA's CSP, approximately 95% of samples analyzed in CY 2016 were sourced from Colombia. … In 2016, at least 82 percent of the documented cocaine departing South America transited the Eastern Pacific, with smaller amounts transshipped directly through the Western and Central/Eastern Caribbean (11 percentand 7 percent, respectively).*

En los diversos informes sobre este tema del funcionamiento del narcotráfico hay muchos vacíos y zonas ocultas. En el pasado se han llenado con la idea de que el Clan del Golfo (AGC) y las FARC –EP eran los mayores carteles de Colombia. Pero esas cuentas estaban contaminadas por estrategias de la guerra mediática. Hoy, una vez han desaparecido las FARC-EP como estructura militar ilegal se hacen preguntas sobre los grupos o redes que disputan esa porción de rentas que canalizaban las

FARC- EP a lo que llamaban economía de guerra y sobre el peso del Clan del Golfo y de otros grupos en la recomposición de los eslabones internos del negocio ilegal. Este es un asunto que requiere mayor investigación pero es evidente que faltan piezas importantes en el rompecabezas, estructuras sofisticadas que dependen directamente de narcotraficantes y de sus redes de operación integradas a negocios legales de exportación y a agentes poderosos de lavado de activos. Cada día son más frecuentes las noticias sobre cargamentos de cocaína camuflados en exportaciones de banano, carbón y otros bienes y poco se sabe después sobre la complicidad de las empresas.[xxxv]

Este esquema de operación del crimen trasnacional opera con el apoyo de agentes estatales corruptos y de empresas de fachada en Colombia y el exterior, incluidos los paraísos fiscales.

Hacia allá también deberían orientarse las investigaciones y acciones.

7. *EL INFORME DE LA DEA ¿RESPONSABILIDAD O CORRESPONSABILIDAD?*

Los últimos informes de la DEA (2015, 2016 y 2017)[xxxvi] sobre la lucha en contra de las drogas en Colombia tienen datos interesantes sobre resultados de la política antidrogas y entre ellos hay capítulos dedicados a la producción, tráfico, consumo y capitales asociados a la cocaína. Muchas de las declaraciones de los últimos meses que han realizado voceros de esa agencia o de otras entidades estadounidenses se basan en las novedades de esos informes de la DEA que tienen cada año ligeras actualizaciones en datos y fotografías.

La mayor novedad del informe 2017 en lo que se refiere a Colombia es la referencia al posible impacto de los acuerdos de paz con las FARC y el compromiso de esa organización con el abandono de toda relación con el negocio de las drogas. La relación de las negociaciones de paz y el incremento de cultivos es resaltado en el documento mencionado:

"Desde 2014, las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia (GOC) y el Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a veces han exacerbado el problema del cultivo ilícito de la coca en Colombia. Algunos elementos de las FARC alentaron a los cultivadores de coca a plantar más coca, ostensiblemente motivado por la creencia de que la inversión y los subsidios posteriores al acuerdo de paz del Gobierno de Colombia se centrarían en áreas con la mayor cantidad de coca. Además, el GOC alivió las operaciones de erradicación en áreas controladas por las FARC para disminuir el riesgo de conflicto armado durante las negociaciones de paz. El acuerdo de paz final, firmado por ambas delegaciones el 24 de noviembre de 2016, incluyó garantías de que las FARC pondrían fin a todas las

operaciones de drogas ilícitas y establecerían un Plan de Desarrollo como alternativa al cultivo de coca. El gobierno colombiano mantiene el derecho de erradicar los cultivos ilícitos de cualquier productor que no cumpla con los requisitos. La implementación total llevará muchos años. Es probable que algunos segmentos de ex combatientes de las FARC continúen participando en el tráfico de drogas y otras actividades delictivas, pero el grado en que esto ocurra puede depender de la efectividad de la implementación del acuerdo de paz"[xxxvii].

Otras anotaciones de la DEA llaman la atención para el tema que nos ocupa y la búsqueda de políticas más efectivas en materia de drogas.

Apartes del Informe de la DEA 2017[xxxviii]

La DEA evalúa que es probable que el cultivo de coca en Colombia se expanda en 2017, en parte debido al aumento de las ganancias de los productores de coca. Las ganancias promedio de los agricultores aumentaron más de 120 por ciento entre 2012 y 2016. Un cultivador colombiano de coca que trabajaba en un campo maduro de una hectárea logró unos $ 1,200 en ganancias en 2016. Este aumento en las ganancias potenciales proporciona a los cultivadores de coca un fuerte incentivo económico para cultivar más coca .

- Las incautaciones de cocaína a lo largo de la frontera sur aumentaron un 20 por ciento desde el año civil 2015 hasta el año 2016, de 9,018 kilogramos a 10,839 kilogramos, la mayor cantidad de cocaína incautada en el SWB desde el año 2011.

- La DEA ha documentado una correlación histórica entre el aumento del cultivo de coca en Colombia y el aumento en el consumo de cocaína en los Estados Unidos.

- En 2016, funcionarios de las fuerzas del orden de EE. UU. Informaron más de 2,800 incidentes de confiscación de efectivo a granel, por un total de más de $ 336,7 millones de

dólares, a NSS.40 Esta es una disminución del 27% de los $ 464.2 millones de dólares del año anterior en las confiscaciones de efectivo.

- En cuanto a la cocaína, la DEA estima que en 2015 hubo 1,9 millones de usuarios de esa droga mayores de 12 años, un “aumento significativo” respecto a los 1,53 millones registrados en 2014.

- ! En 2016, los cultivos ilícitos de coca en Colombia alcanzaron la cifra récord de 188.000 hectáreas, con una producción potencial de cocaína pura de 710 toneladas métricas y 910 TM en la mezcla final.

En lo que se refiere al análisis de la oferta de cocaína en el mercado de consumidores de los Estados Unidos el Informe divulgado en octubre de 2017 indica que se ha presentado un incremento asociado al aumento de la producción en Colombia y de la importación a Estados Unidos. Una primera señal de que algo le falta a ese análisis es que el cambio de tendencia hacia un mayor consumo de cocaína en Estados Unidos se da en 2014 cuando se mantienen los más altos índices de aspersiones áreas con glifosato y los niveles de producción de coca en Colombia están en caída.

Mirando los datos de producción y consumo dados por la DEA y otros de las autoridades de Colombia y México se puede tener una ecuación de oferta real en Estados Unidos que debe leerse simultáneamente con la ecuación de incremento de la demanda de cocaína.

Incremento de la oferta en EE:UU = (Producción en Colombia + producción en otros países andinos) + estimulo por los retornos en dólares y en lavado de activos– incautaciones en Colombia y vecinos – incautaciones en México – incautaciones en EE.UU.

Incremento de la demanda en EE.UU = incremento de pulsión psicológica de la población consumidora + nuevos consumidores – efectividad de las políticas de salud que previenen

consumos problemáticos – sustitución de consumo por otras drogas – efectividad de la política criminal y carcelaria + estimulo marginal al consumo por disminución de precios y aumento de calidad.

Para el informe de la DEA el supuesto mayor es que la demanda de consumo de cocaína en Estados Unidos y sus oscilaciones dependen casi totalmente de las hectáreas cultivadas en Colombia. Con esa correlación falsa dirigen todas las miradas hacia el sur y en especial a México y Colombia. Pasan por encima de las pírricas cifras de incautaciones de cocaína por parte de las autoridades estadounidenses de frontera y de todo su aparato de seguridad que deja circular cocaína de Estado a Estado de ese país y al mismo tiempo es incapaz de controlar la remesa de utilidades de los narcotraficantes o el lavado de activos que deja los mayores réditos del negocio ilegal en las cuentas de su sistema financiero.[xxxix] En este tema del lavado de activos el primer lugar lo ocupan empresas legales y la economía formal de los Estados Unidos que capta el 20% de todo el enriquecimiento ilícito mundial y más del 70% del lavado de activos del negocio de la cocaína, según el estudio de Edgardo Buscalia.[xl]

Es un hecho que la política de los gobiernos de los Estados Unidos tiene una gran flexibilidad para el lavado de activos y el movimiento de capitales en paraísos fiscales internos e internacionales. Por eso no es extraño que merezca tan poca atención el movimiento de dólares de negocios ilícitos y que la confiscación de las ganancias del narcotráfico no sea un indicador importante de éxito de los agentes estatales. Un ejemplo de esa flexibilidad con las utilidades de las mafias es la disminución continua de los decomisos de paquetes de dólares que pagan las importaciones ilegales de drogas como muestra la gráfica publicada en el mencionado informe 2107 de la DEA: en 2010 decomisaron US$800 millones y en los años siguientes cantidades cada vez menores para caer en 2016 a solo us$300 millones que es una mínima porción del precio de venta de la cocaína en el mercado estimada en 2016 en US$74.250 millones de dólares y entre 2010 y 2016 en más de US$400.000 millones.

Como ilustración de la lectura de las cifras puede recordarse que en 2016 se estimó en 910 TM la producción de cocaína con insumos originados en Colombia[xli]. También se registran 710 TM si se trata de cocaína pura. Las autoridades colombianas reportaron incautaciones de 362TM[xlii] y las de México 190 TM. En cambio el total de incautaciones dentro de los Estados Unidos fue ese año de 30TM. Si hubieran incautado una cifra similar a la de Colombia el bloqueo a los narcotraficantes y sus lavadores de activos sería de gran impacto. Con razón el Ministro de Defensa de Colombia ha dicho del Informe de la DEA que es un refrito de los anteriores y que es motivo de reflexión el porqué en la frontera los Estados Unidos no hacen incautaciones pues por cada 100 TM que incauta Colombia ellos sólo decomisan 2 TM.[xliii]

En toda la gran frontera sur de los Estados Unidos con México en 2016 las autoridades incautaron 10 TM y si se suman los decomisos desde 2010 se llega a un total de 60 TM que resulta verdaderamente ridículo teniendo en cuenta que se acepta que por allí pasa el 80% del total de la cocaína que entra a E.UU. Esa cifra acumulada de seis años representa sólo el 0,25 por mil. (ver gráfica- Kgms incautados).

Dado un consumo relativamente constante en Estados Unidos o con pequeñas oscilaciones en los últimos 10 años, en lo que se refiere a la oferta la variable determinante es la rentabilidad del negocio para los narcotraficantes y operadores del lavado de activos. Está demostrado que con el bajo nivel de incautaciones en Estados Unidos los decomisos en Colombia y México no logran afectar los precios hasta el punto de ser un factor de redefinición de patrones de consumo y menos para dañarle el negocio a las mafias y a sus socios legales e ilegales.

Por otro lado no puede ignorarse que las incautaciones realizadas en los últimos años han significado que lo que entra finalmente al mercado en Estados Unidos ha sido relativamente estable y que las variaciones de precios tienen que explicarse incluyendo los cambios en el consumo por el incremento notable de los opiáceos, la marihuana y las drogas sintéticas.

La curva de precios promedio del gramo de cocaína en el mercado de Estados Unidos hay que leerla teniendo en cuenta la realidad de la oferta neta interna y estudios más detallados

de consumo, pues cabe la hipótesis de disminución de la demanda de cocaína pura al tiempo que incremento de mezcla de cocaína con drogas de diseño, tal como relata el mismo informe de la DEA.

Sobre este controvertido tema de la relación oferta/demanda de drogas el Diario El País de Madrid reseña las declaraciones del Señor William R. Brownfield en los siguientes términos:

"El Gobierno de Donald Trump ha liderado una retórica que se basa en impedir el flujo de drogas por parte de los países latinoamericanos productores. Sin embargo, como admitió Brownfield, el problema es también de demanda. El consumo en EEUU viene motivado por una creciente demanda de opiáceos debido a los altos precios de las medicaciones en el país. Por tanto, el problema no es sólo de los países productores, sino también de EEUU por la demanda que ejercen sus ciudadanos. "Es una responsabilidad compartida y requiere soluciones compartidas", concluyó Brownfield".[xliv]

Esta tesis de la responsabilidad compartida no puede quedar de nuevo en la mirada unilateral del problema que lleva a presiones de todo tipo sobre los gobiernos de Latinoamerica como si fueran los principales responsables del consumo de drogas en los Estados Unidos. El derecho de las cosas es que no hay responsabilidad simétrica pues los determinantes del consumo problemático de sustancias psicoactivas en Estados Unidos tienen que buscarse en primer lugar en factores internos de ese país, culturales, psicosociales y en la ineficacia de las políticas que se desviaron por décadas con el enfoque de guerra a las drogas.

Estas consideraciones no niegan la necesidad de abordar los problemas que trae el narcotráfico en Colombia y el fomento del negocio de insumos para la cocaína a partir de grandes extensiones de cultivos de hoja de coca. Sólo intentan repetir que es improcedente e ineficaz esa estrategia de concentrar la atención en los cultivos y en la represión a los cutivadores sin tener respuestas nacionales e internacionales que comprendan todas las dimensiones del problema y la inutilidad del abordaje militar a un asunto tan complejo.

8. *ALGUNAS PISTAS A SEGUIR*

Estas notas pueden ayudar a retomar reflexiones y propuestas dirigidas a fortalecer las políticas sobre drogas y la implementación de aquellas que están retomadas o formuladas en los Acuerdos de La Habana o con las organizaciones sociales y étnicas. De lo dicho aquí y en otros textos pertinentes[xlv], lo mismo que a partir de ideas recogidas en el intercambio con lideres/as y académicos destaco algunas pistas a considerar:

– Reconocer la oportunidad excepcional de la paz y de los acuerdos.

– Fortalecer todo lo que signifique integralidad desde un enfoque de derechos humanos y no violencia.

– Retomar las recomendaciones de la Comisión Nacional Asesora de la política de drogas (2014) y sus criterios basados en enfoques de regulación, sanitarios, de reducción del daño y ataque a los eslabones de mayor rentabilidad en la cadena del narcotráfico. De igual manera acoger las directrices de las reuniones internacionales de evaluación de política antidroga y desarrollo alternativo. (Supra pág. 14).

– Implementar simultáneamente los Acuerdos de La Habana o AF del Teatro Colón en todos sus componentes.

– Poner en marcha la institucionalidad diseñada procurando su trascendencia como política de Estado y su proyección en los próximos gobiernos. Esto incluye el tramite e implementación de las leyes relativas a la reforma rural integral, política sobre consumo problemático de drogas.

– Formular la política criminal y la estrategia integral de lucha en contra de la corrupción. Punto 4.3.4.

– Tomar las medidas urgentes para neutralizar la complicidad de agentes del Estado con las redes del narcotráfico y para fortalecer las medidas de extinción de dominio a los activos que son producto del lavado de activos.

– Asegurar los recursos necesarios para la implementación de los acuerdos de paz y pactos con las comunidades en lo relativo a la reforma rural integral y política sobre drogas. Garantizar los presupuestos 2018, 2019 y la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

– Definir de urgencia una estrategia con los instrumentos y recursos suficientes para que sean los programas de reforma rural integral los que enmarquen a los planes integrales de sustitución y no al contrario que la política rural y de seguridad tenga como avanzada unos planes de sustitución de cultivos de uso ilícito.

– Considerar como aliados a las comunidades, campesinos, indígenas, afro descendientes y demás pobladores de las zonas o regiones con alta incidencia de las economías ilícitas.

– Darle tratamiento diferencial a los pactos de desarrollo rural y de sustitución o reconversión ambiental y de vida con comunidades indígenas y afros. Realizar las consultas y concertaciones teniendo en cuenta las propuestas entregadas al gobierno nacional por parte de la ONIC y del CRIC. Promover una modalidad colectiva de Contrato

– Plan de vida con las comunidades étnicas, considerándolas como aliadas y garantizando sus derechos como pueblos. Promulgar un decreto específico para pueblos indígenas con previa consulta.

– Elaborar y hacer pública la estrategia del gobierno para responder a las 115.000 familias que ya están cubiertas por pactos voluntarios colectivos de sustitución y definir rutas y cronogramas para su inscripción veredal y familiar a los programas de implementación del los puntos 1 y 4 del AF.

– Poner en marcha Planes Integrales de sustitución con comunidades que están por fuera de la orbita de influencia o de convocatoria conjunta FARC – Gobierno de modo que se incluya a más de 100.000 familias de zonas de influencia cocalera que están reclamando entrar en acuerdos con el gobierno similares a los PAI, PISDA, PNIS y PDET.

– Suspender las operaciones de erradicación forzada en su meta ya dada de 50.000 hectáreas erradicadas y ofrecer respuestas pos erradicación a las 75.000 familias directamente afectadas y a las comunidades vecinas. Darles prioridad en planes de atención y PDET.

– Reafirmar el carácter subordinado y excepcional de las medidas de erradicación forzada en los términos definidos en el Acuerdo Final punto 4.

– Enfocar las políticas represivas en contra de los eslabones clave del narcotráfico en particular en lo relativo a lavado de activos, neutralización de las mayores estructuras trasnacionales de crimen organizado.

– Darle importancia a la redefinición de políticas, planes en las iniciativas de cooperación internacional de modo que sean claros los compromisos de metas en cuanto a reducción de violencia, consumo problemático, incautaciones, decomisos y medidas de extinción de

dominio en los países importadores de drogas controladas y principales receptores de

capitales ilegales.

– Preparar y convocar la Conferencia Internacional sobre Política de Drogas prevista en el

Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016.

CAMILO GONZÁLEZ POSSO: Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – Indepaz

camilogonzálezposso@gmail.com Bogotá, noviembre de 2017.

NOTAS

[i] Mindefensa 2017. Logros de la política de seguridad y defensa para todos. Disponible en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/L

[ii] Esta cifra es la que registra el Informe conjunto Cinep, CCJ, IEPRI e Indepaz, actualizado a 30 de octubre de 2017. Según la Defensoría del Pueblo y Marcha Patriótica la cifra para el mismo período es de 254 lideres/as y defensores asesinados.

[iii] Santos y Londoño, Acuerdo Final 24/11/2106. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf

Imagen: http://www.onic.org.co/images/comunicados/cultivos.jpg

[iv] Acuerdo Final, 2016. “… es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y

consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico".

[v] Acuerdo Final, numeral 4.3.4. "… el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia de política criminal, en forma paralela a la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional …". "…La estrategia deberá incluir el establecimiento de grupos interinstitucionales especializados con el fin de atacar las distintas expresiones de la corrupción y sus responsables y contribuir a mejorar el desempeño institucional".

[vi] Comunicado conjunto Gobierno Nacional – FARC sobre el inicio de los PNIS y los Planes de Atención Inmediata –PAI, suscrito el 27 de enero de 2017.

[vii] Información de Eduardo Díaz en el Seminario realizado en Bogotá, Casa España, noviembre 8 de 2017.

[viii] OCCDE- INDEPAZ, 2017. Informes de seguimiento. 7 y 8.

[ix] Tumaco, Barbacoas y El Charco en Nariño, Puerto Asís, Valle del Guamuéz, San Miguel y Orito en Putumayo, El Tambo en Cauca, , y Tibú, Sardinita y El Tarra en Norte de Santander.

[x] Hectáreas en territorios étnicos, 2016: 38.829 de un total nacional de 146.000 has. Fuente SIMCI 2016.

[xi] En las mesas de diálogo entre el gobierno y los campesinos cuando las marchas de 2013 y con la Cumbre Agraria desde 2014 se advirtió sobre la necesidad de iniciar programas de reconversión regional en zonas cocaleras independientemente del avance de las

negociaciones en La Habana y para anticipar posibles conflictos. Eso quedó consignado en las actas de reuniones nacionales y regionales con las Mesas de Interlocución y Acuerdos (MIA). La representación campesina que se atribuyó entonces la representación del 90% de los cocaleros del país puso a discusión lineamientos para planes concretos de sustitución y desarrollo territorial y habló de iniciar en cuatro zonas piloto en Nariño, Putumayo, Catatumbo y Guaviare.

[xii] 12 PNIS, Decreto Ley 896 de 2017

[xiii] OCCDE – INDEPAZ, Informe 8 – 24/10/2017

[xiv] Se estima que en Zonas de Reserva Forestal hay 48.000 has de coca. Parte de esa área se traslapa con territorios

colectivos.

[xv] González C, 2016. Coca no es cocaína. Indepaz

[xvi] DEA 2017. National Drug Threat Assessment, 10/10/2017. En https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

[xvii] González C, 2016. Coca no es cocaína. Indepaz

[xviii] UNODC, 2017, Informe sobre drogas 2016.

[xix] La COCCAM habla de 481 operaciones de erradicación violenta en 2017.

[xx] Mathiasen B, 2017. “La erradicación forzosa no es desarrollo, es una medida represiva”: ONU, El Espectador, 3/9/2017. Disponible en https://www.elespectador.com/noticias/paz/la-erradicacion-forzosa-no-es-desarrollo-esuna-medida-represiva-onu-articulo-721355

[xxi] Fuente, base de datos OCCDE- INDEPAZ 2017.

[xxii] En el marco del PNIS, según el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo Final (párrafos 3 y 4) se priorizará la sustitución manual de cultivos de uso ilícito con carácter voluntario y concertado. No obstante, “en los casos en que los cultivadores y cultivadores no manifiesten su voluntad de sustituir o incumplan los compromisos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades para persuadirlos, se procederá a la erradicación manual, previo proceso de socialización e información con las comunidades” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

[xxiii] Ministerio de Justica 2017. Proyecto de Ley presentado al Congreso de la República.

[xxiv] Mathiasen B, 2017. “La erradicación forzosa no es desarrollo, es una medida represiva”: ONU, El Espectador, 3/9/2017. Disponible en https://www.elespectador.com/noticias/paz/la-erradicacion-forzosa-noes-desarrollo-es-una-medida-represiva-onu-articulo-721355

[xxv] Indepaz, Informe XIII sobre grupos narcoparamilitares – semestre 1 de 2017. Disponible en www.indepaz.org.co

[xxvi] El Colombiano, 29 de septiembre de 2015 : http://www.elcolombiano.com/colombia/diez-criminales-quepagaron- su-condena-y-ya-estan-libres-EF2799622; ver también La Opinión del 15/10/2015: https://www.laopinion.com.co/colombia/estos-son-los-exjefes-paras-que-ya-estan-libres-por-la-ley-de-justicia-ypaz- 100222

[xxvii] El Tiempo, 17/10/2017, Disidencias de las FARC en 16 grupos, ver http://www.eltiempo.com/justicia/conflictoy- narcotrafico/disidencias-de-las-farc-estan-en-48-municipios-del-pais-141686

[xxviii]Fundación Paz y Democracia, 2017, A donde va la paz. Disponible en http://www.pares.com.co/sin-categoria/iiinforme- como-va-la-paz/

[xxix] El “efecto cucaracha” se refiere al desplazamiento del delito. Ver por ejemplo http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/11/03/existe-el-efecto-cucaracha/

[xxx] Croda Rafael (2014), Mexicanización de Colombia. Revista Proceso, México. En http://www.proceso.com.mx/396552/la-mexicanizacion-de-colombia

[xxxi] JAMES J. HUNT | JEFE DE LA AGENCIA ANTIDROGA (DEA) DE NUEVA YORK, D. Diarios El País, “La mafia perdió el negocio de la heroína por los colombianos y los dominicanos” 11/11/2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/11/10/estados_unidos/1510346108_838867.html

[xxxii] https://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-narco-del-cartel-mexicano-de-sinaloa-colombiaarticulo-580501; también: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-bogota-socio-de-narcosmexicanos-articulo-405927

[xxxiii] Revista Semana, 11/12/2017.¿De donde sale tanta droga? En http://www.semana.com/nacion/articulo/400-toneladas-de-cocaina–la-mas-grande-incautacion-de-droga-este-ano/546892

[xxxiv] Ver Informes de la DEA en https://www.dea.gov/resource-center/2016%20NDTA%20Summary.pdf

https://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf; https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-

NDTA.pdf

[xxxv] Ver: https://www.elheraldo.co/judicial/capturan-en-colombia-narcotraficantes-mexicanos-pedidos-

enextradicion-por-eeuu-285803

[xxxvi] Ver Informes de la DEA en https://www.dea.gov/resource-center/2016%20NDTA%20Summary.pdf https://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf; https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

[xxxvii] DEA, 2017 National Drug Threat Assessment, 10/10/2017. En https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf pág. 21

[xxxviii] DEA, 2017 National Drug Threat Assessment, 10/10/2017. En https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

[xxxix] Sobre este tema ver el libro de Edgardo Buscaglia, Lavado de dinero y corrupción política, Ed. Debate, México, 2015.

[xl] Buscaglia E, 2015. Idem

[xli] DEA, 2017, pág. 103. En https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

[xlii] DIARIO EL País, Madrid, El Departamento de Estado: “EE UU sufre la peor crisis de droga desde los años 80”, 4/03/2017. En https://elpais.com/internacional/2017/03/03/estados_unidos/1488567533_012882.html

[xliii] W radio tomado de Agencia EFE, 25/08/2017: “Dice ese informe (de la DEA) que las incautaciones de cocaína que llegan a ese país se están incrementando, y dan una cifra de 10.000 kilos, es decir 10 toneladas de cocaína incautadas en zonas de California, Río Grande y otras. Es decir, cada vez que nosotros incautamos 44 toneladas, los Estados Unidos incautan una tonelada”, dijo Villegas. Disponible en http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/mientras-colombia-incauta-44-toneladas-de-coca-eeuudecomisa-solo-una-mindefensa/20170825/nota/3560193.aspx

[xliv] Diario El País de Madrid, Idem, https://elpais.com/internacional/2017/03/03/estados_unidos/1488567533_012882.html

[xlv] González Camilo, 2017: Coca no es cocaína, Indepaz. Disponible en www.indepaz.org.co y también Otros enfoques en la implementación del punto 4 del Acuerdo Final.