Cambio de retórica o una oportunidad para la paz ¿Qué hay de nuevo en la estrategia de drogas de la Casa Blanca hacia Colombia?

Imprimir



Resumen

Una nueva estrategia sobre drogas ha sido anunciada desde la Casa Blanca. Ella se inscribe en el marco de nuevos planteamientos de la administración Biden, se nutre de algunas recomendaciones de la Comisión Hemisférica de Drogas del Congreso de Estados Unidos y de una cumbre entre equipos de los dos países. El anuncio se da en medio de una coyuntura en la que la captura de alias "Otoniel" revive la discusión sobre la eficacia de la política contra el narcotráfico en Colombia. ¿Qué contiene la nueva estrategia? Aquí lo citamos. Qué puede ser novedoso para nuestro país desde la perspectiva de organizaciones de sociedad civil, y qué elementos de continuidad encontramos. Finalmente nos detenemos en unos aspectos que merecen una reflexión mayor si de construir una nueva estrategia se trata. Viso Mutop ha estado involucrada en reuniones y debates al respecto. Por último, nos atrevemos a dar unas sugerencias que podrían ser útiles para un nuevo gobierno colombiano y para un mejor abordaje de la relación entre los dos países, la cual sigue mediada por este tema de forma relevante.

Elementos de contexto reciente

La semana pasada el secretario de Estado, Antony Blinken visitó Colombia, y dos días

después cayó alias “Otoniel”, uno de los jefes del Clan del Golfo. Blinken habló más de migración que de drogas, se refirió con nombre propio al Acuerdo de Paz y no a la “Paz con Legalidad”, el lema con el cual la administración Duque se identifica. Por otra parte, luego de casi una década de persecución y millones de dólares gastados en la operación Agamenón, fue capturado “Otoniel” acusado de narcotraficante y pedido en extradición.

Antecedente inmediato

El 24 de septiembre, una declaración conjunta del Grupo de trabajo bilateral contra narcóticos de Colombia y los Estados Unidos, advirtió que las partes darían a conocer el *renovado compromiso* por una nueva estrategia que tuviera un abordaje más holístico en materia de drogas que enfatice en municipios PDET, que integre seguridad y desarrollo rural, y que incorpore temas ambientales, entre otros aspectos[1].

El lunes 25 de octubre, a través de un comunicado, la Oficina Nacional de Política de Drogas[2] del gobierno de Estados Unidos, brindó los primeros detalles de la que sería una *nueva estrategia de drogas* de ese país hacia Colombia. El comunicado hace hincapié en la relación de larga data entres los dos países, los fuertes lazos de cooperación en temas de drogas, comercio y la política regional.

¿Qué se anuncia como nueva estrategia?

La “nueva estrategia” menciona tres componentes: 1. Reducción de la oferta de drogas, 2. Seguridad y desarrollo rural integral, y 3. Protección del medio ambiente.

La reducción de la oferta sigue siendo una estrategia dirigida contra el narcotráfico propósito que vincula la erradicación de cultivos al lado de la destrucción de laboratorios, la interdicción, los esfuerzos contra el lavado de dinero y el enjuiciamiento de los narcotraficantes. Es decir, se incluyen las áreas con cultivos de uso ilícito como parte de la guerra contra el narcotráfico, lo que implica incorporar esa parte de la cadena en la condición de actividad criminal por tanto objeto de la fuerza.

En el segundo punto se incluyen estrategias que buscan “un avance sostenible y su consolidación a través de una implementación integral del acuerdo de paz, con una inversión robusta en desarrollo rural, seguridad ciudadana y el acceso a la justicia”. Allí se incluye la protección de líderes comunitarios quienes promueven el respeto a la ley, la reducción de la ´dependencia de la coca´, ampliación de la formalización de la tierra, y cambiar los indicadores para observar los progresos por parte de EEUU y Colombia” [3].

Finalmente, en cuanto a la protección ambiental, “los EEUU asistirán al gobierno de Colombia en sus esfuerzos para restaurar el bosque tropical, monitorear y contener los crímenes ambientales que alimentan a grupos narcotraficantes que tienen un impacto profundamente negativo en Colombia, especialmente en la región amazónica”. En consecuencia, ambos países están comprometidos en explorar intervenciones adicionales como la eliminación de áreas cultivadas con coca, paraísos para laboratorios de cocaína, y santuarios para grupos armados. En estos esfuerzos se contemplan operaciones de seguridad[4].

Los esfuerzos de sectores de la sociedad civil

En política de drogas, organizaciones de sociedad civil, colombianas y de EEUU, vienen pidiendo a ese gobierno comprometerse con nuevos enfoques donde se reconozcan los problemas socio económicos, institucionales y políticos de base que reproducen la dependencia a la economía ilegal. Gran parte de los mensajes promulgados desde las ONG han sido enfocados, entre otros, en temas cruciales como tierras y su formalización; fortalecimiento institucional local; apoyo a los procesos productivos que lideran las propias comunidades, y respaldo a los liderazgos comunitarios, los cuales han sido victimizados y asesinados por diversos intereses.

Un conjunto de voces colombianas que busca ser escuchado en las evaluaciones anuales de la USAID; le hablan a congresistas de EEUU que han visitado Colombia, quienes han recibido mensajes directos de personas que trabajan en terreno; varios foros en Washington y Bogotá han diseminado información sobre los erróneos abordajes de la actual política de drogas; y elevan pedidos por más respaldo al cierre de conflictos en Colombia, lo que implica

desmilitarizar las políticas y asumir nuevos derroteros, como también lo recomendó, a finales de 2020, la Comisión de Drogas del Hemisferio Occidental del Congreso de EEUU, un organismo bilateral que puntualizó fallas y propuestas como el enfoque preventivo y nuevos indicadores de éxito.

Adicionalmente, y en relación con la paz, se observan obstáculos como las restricciones al reconocimiento legal de los ex combatientes quienes se reincorporan y buscan participación y facilidades en ese proceso, pero enfrentan limitaciones por su permanencia en la lista de organizaciones terroristas al ser asimilados todavía con las antiguas FARC EP, con lo cual se afecta el apoyo de Washington al Acuerdo de Paz, especialmente en los programas en los cuales participan delegados del partido *Comunes*, como el Programa de sustitución voluntaria, -PNIS-.

Dentro de la anunciada nueva estrategia, se abre espacio a un significativo papel de USAID[5] en lo que concierne al "desarrollo rural integral". Esa agencia ha desarrollado proyectos en temas de tierras, cadenas de mercado, fortalecimiento de organizaciones y gobiernos locales y en programas de acceso a justicia, entre otros. Recientemente, se ha involucrado, en el monitoreo a la deforestación y en proyectos de medio ambiente, todavía pequeños, en Guaviare y otros departamentos amazónicos. Es obligatorio sin embargo revisar experiencia pasadas de USAID para que la mixtura de "garrote y zanahoria" no termine en el fracaso que se evidenció en las distintas etapas del Plan Colombia, por ejemplo, en el departamento del Putumayo.

Algo nuevo: reconocimiento de un problema serio de consumo

El cuerpo principal de la estrategia antidrogas anunciada se refiere extensamente a la crisis desatada por sobredosis de consumo de drogas en los EEUU principalmente de opiáceos sobre todo sintéticos provenientes de países como China y otros no sujetos a certificación anual. Es una muestra del énfasis que la administración Biden ha decidido dentro de EEUU, buscando hacer más por reducir sus propios problemas de consumo. Tal reconocimiento contrasta con el hecho de que la cocaína si bien sigue siendo un problema de salud, no es el

principal causante hoy de muertes por sobre dosis ni emergencias hospitalarias en EEUU, punto que debería servir de base para una reformulación de la relación EEUU-Colombia[6].

Unos aspectos para reflexionar

La nueva estrategia se enmarca en los anuncios que el gobierno Biden ha hecho, sobre drogas. Menos cárcel, por ejemplo, y menos persecución racial en la política interna, abriendo espacio a enfoques de salud pública. Claramente la relación con Colombia, en este tema, también tiende a cambios. Aunque la nueva estrategia es modesta, el uso de un nuevo lenguaje es importante. Los funcionarios de la ONDCP pueden estar enfrentando una enorme resistencia dentro de la burocracia de ese país, especialmente de quienes son más amigos de la mano dura y el enfoque policivo en materia de drogas.

Sería relevante que se atendiera la recomendación de la Comisión Bipartidista del Congreso –citada antes- para que la ONDCP oriente técnicamente y las demás agencias se encarguen de implementar. Aun así, existen en el texto aspectos de política que pueden ser problemáticos. En primer lugar, el lanzamiento de la nueva estrategia sobre drogas debería estar sustentado en un balance claro sobre las fallas de los abordajes anteriores, como por ejemplo las consecuencias colaterales del Plan Colombia y sus implicaciones en democracia, derechos humanos y medio ambiente. Tampoco se parte de aceptar el fracaso evidente de una relación en la que EEUU presionó por resultados basados únicamente en la medición de hectáreas cultivadas, mientras por otro lado la oferta de cocaína sigue al alza a pesar de los costos humanos y económicos que ella ha conllevado.

La nueva estrategia mantiene la política de “reducción de la oferta”, la cual ha sido una constante con pésimos resultados. En términos concretos señala: “*Este esfuerzo renovado vincula la erradicación, la destrucción de laboratorios, la interdicción, la reducción de la demanda de drogas, los esfuerzos contra el lavado de dinero y el enjuiciamiento de los narcotraficantes*”. Debe recordarse que a través de la sección de narcóticos de la Embajada –la INL- actualmente se apoyan las bases antinarcóticos del país: entrenamientos, pertrechos, mantenimiento de aeronaves, compra de químicos y materiales logísticos para

las operaciones de erradicación, lo cual debería recortarse en años venideros, si se quiere poner el acento en desarrollo.

En otras palabras, se espera más renovación en una estrategia que debería superar la erradicación (forzada). Es de recordar que siendo Vicepresidente, Biden, apoyó el Acuerdo de Paz que sitúa en primer lugar la "sustitución voluntaria", la cual incluye concertación, participación y voluntariedad, aspectos que no menciona el documento de la ODNCP, pero que debe aplicarse, según lo señaló la Corte Constitucional[7]. La erradicación forzada, en la cual se emplean unidades del Ejército, la Policía, civiles contratados y el ESMAD[8], conlleva protestas y graves afectaciones a derechos humanos[9] de comunidades que exigen ser incluidas en planes de sustitución. De hecho, actualmente ese método es la mayor fuente de tensión entre comunidades y fuerza pública en decenas de municipios[10], y también socava la confianza en el Acuerdo de Paz, como lo advirtió en reciente informe el International Crisis Group[11].

Seguir enfocados en el requisito de la reducción de superficie cultivada como precondición para el "desarrollo rural" es contrario a la idea de *nuevas formas de medir el progreso* de las políticas en los territorios, pues esto exige nuevos indicadores sociales, como lo ha pedido el PNUD y la Asamblea General de la ONU en los Principios Rectores del Desarrollo Alternativo[12]. Un efecto de la erradicación es que, ante la destrucción de cultivos, dada la permanencia del mercado global de cocaína y la crisis de las agriculturas lícitas, los precios de la pasta base suben y por tanto la resiembra también. Algo igual sucede con la captura de cargamentos de cocaína. Ante la escasez del producto el mercado demanda que se produzca el faltante, para lo cual se mejoran técnicas y se incentiva el ciclo económico productivo y comercial. Y la misma situación se enfrenta con la captura de capos, en lo que la historia reciente de Colombia muestra muchos ejemplos, a un jefe caído se le reemplaza con suma rapidez, sin que el negocio se acabe. Por eso es que se habla de un círculo vicioso en las políticas de drogas.

Al tenor del discurso internacional, la estrategia se enfoca en la lucha por el medio ambiente, acusando al cultivo de coca como el principal responsable de la deforestación. Cierto es que

estos cultivos abren camino a la expansión de otros modelos productivos que terminan causando más daño. Esa agricultura se instala en lugares recónditos y de importancia ecológica de la geografía por ser ilegal. Los campesinos colonos la usan como tabla de sostenimiento familiar también. Pero hoy la potrerización, la ganaderización, el acaparamiento mafioso de tierras, el saqueo de maderas y la acumulación latifundista de las tierras que eran para campesinos sin tierra, son entre otros factores que entrañan más desigualdad social y destrucción ecosistémica que los cultivos de uso ilícito[13]. Y la estrategia anunciada debería decir algo al respecto, para no terminar criminalizando otra vez al campesinado como responsable. Igual que ocurre con la minería en donde habría que diferenciar entre la artesanal y la realizada de manera ilegal con fines exclusivos de lucro.

Los Ministerios de Ambiente y Defensa de Colombia, con la Fiscalía, adelantan la operación Artemisa, ampliamente cuestionada por haber puesto el foco en los obreros de la deforestación, pero no en los responsables de la dinámica de apropiación de baldíos por estructuras empresariales, institucionales y mafiosas que entroncadas entre sí están devorando los bosques de la Amazonía y el Pacífico, para citar solo dos regiones megadiversas afectadas. La cooperación de EEUU en esta materia debiera apartarse de dicha Operación pues ella contribuye a nuevas conflictividades sociales, no resuelve el cierre de la frontera agrícola ni abre opciones al campesinado que vive en áreas protegidas.

Así las cosas, la construcción de paz que pregona el punto 2 de la estrategia anunciada por la ONDCP puede estrellarse con los otros dos puntos: la reducción de la oferta y la lucha por el medio ambiente, ambos basados en la militarización de las políticas. Si esto es así, a pesar de puntadas esperanzadoras de recambio, la “nueva estrategia” no se diferenciaría sustancialmente de la vieja estrategia de “consolidación territorial[14]” aupada desde la Embajada para la región Macarena hace una década, y sobre la cual hay más penas que glorias sostenibles que mostrar.

Aunque para algunos oficiales el Programa de Consolidación fue una buena idea, dado que les permitió expulsar a las FARC de los Montes de María a finales de la primera década del 2000, redujo los cultivos de coca en el Parque La Macarena y consolidó la presencia militar

en los municipios adyacentes a esta área protegida, los resultados no fueron sostenidos en el tiempo; las autoridades civiles se quejaron por la preponderancia de las fuerzas militares, las cuales asumieron tareas del gobierno civil en desmedro de las Alcaldías, detrás de los militares no llegó el resto de las instituciones con las inversiones sociales prometidas, así que el terreno que se había ganado se perdió a los pocos años y las comunidades hoy siguen enfrentando altos niveles de pobreza multidimensional, problemas en el acceso a tierras, carencia de servicios básicos y procesos productivos lícitos en condiciones justas.

Algunas ideas que pueden ser útiles en una nueva estrategia que enfatice en seguridad y desarrollo:

1. Las administraciones de los dos países deberían desincentivar el uso de la fuerza en la estrategia dirigida a comunidades y no exigir como prerrequisito la erradicación previa de cultivos para la inversión social en los territorios. El énfasis debe estar en respaldar esfuerzos de organizaciones sociales y gobiernos locales en un claro propósito de fortalecer la democracia local.
2. Los gobiernos de los dos países deberían atender la secuencia correcta establecida en los Principios Rectores de Desarrollo Alternativo y por la Corte Constitucional. Primero es la sustitución voluntaria de cultivos, lo que implica ampliar los programas de sustitución privilegiando los acuerdos con comunidades, con alta participación y con establecimiento de plazos razonables que vayan atados al logro de medios de vida sostenibles.
3. Los gobiernos de EEUU y Colombia en la coyuntura actual deben respaldar el trabajo de los lideres sociales que se enfoca en lograr pactos humanitarios que disminuyan los riesgos y daños de la continuidad del conflicto. Más allá de campañas mediáticas, las comunidades están trabajando por reducir violencias a partir de unos mínimos humanitarios, lo que tiene mucha fuerza en comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas.
4. Los dos gobiernos deberían trabajar en la construcción de nuevos indicadores –socioeconómicos- de medición del progreso de las políticas dirigidas a los territorios, acentuando en la reducción de la pobreza y no en la cantidad de hectáreas cultivadas.
5. En todo caso, una nueva estrategia debería contemplar el fortalecimiento de los organismos de derechos humanos, como los que forman parte del Ministerio Público[15], especialmente a

nivel local, organismos que debieran contar con la capacidad logística de acudir con sentido de urgencia a los llamados de las comunidades en casos de riesgo inminente.

6. El gobierno Biden debería reflejar en futuros presupuestos para Colombia más énfasis en los asuntos relacionados con el Acuerdo de Paz, por ejemplo, con más recursos para programas de acceso a tierras, para que lleguen más allá de los tres municipios donde actualmente está; más recursos para construir infraestructuras y mejorar vías terciarias, así como más aporte para respaldar cadenas productivas de manera sostenible y con acceso a mercados, entre otros temas.
7. Los dos gobiernos deberían trabajar en la construcción de protocolos de derechos humanos y también en materia medio ambiental. Las operaciones terrestres del PECAT[16] y la destrucción de rústicas construcciones de procesamiento entrañan riesgos ambientales. En ningún caso los Estados tienen que comportarse como los particulares.
8. Los gobiernos de EEUU y Colombia deberían revisar los resultados de la operación Artemisa, la cual aumenta la ilegitimidad institucional de control ambiental y acrecienta conflictos socioambientales, para dar lugar a una política que ponga el énfasis en la dinámica de apropiación de baldíos y en las estructuras de negocios sobre la tierra que se afincan en las regiones en el marco de operaciones de lavado de activos, lo cual está relacionado directamente con la defensa del medio ambiente.

Nota:

Los autores agradecen los comentarios que hizo Adam Isacson de la Oficina en Washington para América Latina, WOLA.

---

[1] Puede ver dicha declaración conjunta aquí: https://www.state.gov/joint-statement-of-the-bilateral-counternarcotics-working-group-colombia-united-states/

[2] Su sigla en inglés es ONDCP.

[3] Se puede ver el texto en inglés, aquí: https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/10/25/the-white-house-releases-details-of-the-new-holistic-u-s-colombia-counternarcotics-strategy/

[4] Ibidem

[5] Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

[6] Las muertes por sobredosis de cocaína sola (no mezclada con opiáceos) son una pequeña fracción de las muertes por sobredosis de opiáceos, cerca de una décima parte. Y la cocaína no es una parte importante de la discusión en estos momentos en los medios de comunicación estadounidenses. Se puede ver lo que sobre este tema ha escrito Ricardo Vargas en https://razonpublica.com/estados-unidos-y-su-propio-problema-de-drogas/

[7] La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia C-630 de 2017, declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2017, que adiciona un artículo transitorio a la Carta para dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo de Paz.

[8] Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional.

[9] Puede verse el reciente informe elaborado por el Programa Somos Defensores, Minga y Viso Mutop, titulado “la sustitución voluntaria siembra paz”, en el que se da cuenta de varios casos de agresiones a defensores comprometidos con la sustitución y que se oponen a la erradicación forzada. Descárguelo aquí: https://visomutop.org/informe-especial-la-sustitucion-voluntaria-siembra-paz/

[10] Ver informe de Viso Mutop sobre erradicación forzada y derechos humanos, Vargas R. y Arenas P. 2020. Puede verlo aquí: https://visomutop.org/panorama-de-las-erradicaciones-violentas-y-violaciones-a-derechos-humanos-en-colombia/

[11] Puede verse aquí en español:

https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia

[12] Estos principios fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2014. Puede leerlos aquí: https://visomutop.org/principios-rectores-del-desarrollo-alternativo-onu/

[13] Las cuatro principales actividades criminales que promueven la destrucción del medio ambiente en Colombia: La minería ilegal, el acaparamiento de tierras, el tráfico de madera y el contrabando de vida silvestre. https://es.insightcrime.org/la-organizacion/lucha-contra-delitos-ambientales-colombia/

[14] Una crítica a la política de consolidación territorial, basada en la expansión del neoparamilitarismo y el enfoque contrainsurgente que ella tuvo, fue hecha por González C. en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/732_CONSOLIDACION-TERRITORIAL-Y-RESURGUIMIENTO-DE-PARAS-Y-GUERRILLA.pdf

[15] En el terreno, la Procuraduría, la Defensoría, las personerías, comités de derechos humanos y veedurías ciudadanas, demandan más apoyo nacional e internacional para cumplir con su papel de manera oportuna y adecuada.

[16] Programa de Erradicación de Cultivos con Aspersión Terrestre.

Ricardo Vargas, Aura María Puyana y Pedro Arenas, Corporación Viso Mutop

Foto tomada de: El Tiempo