Narcotráfico, cultivos de uso ilícito y consumo de drogas. Una mirada crítica a la implementación del punto cuatro (4) del acuerdo de paz entre las FARC y el Estado colombiano

Imprimir

El Observatorio del Conflicto Armado y el Post-Conflicto, de la Corporación Nuevo Arco Iris, ha iniciado una investigación que tiene como propósito la construcción de un documento de política pública frente al fenómeno de los cultivos de uso ilícito, como el eslabón inicial de la cadena del narcotráfico. El documento tendrá como base el acuerdo de paz suscrito por el gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC-EP, y las recomendaciones de la Comisión Asesora para las Drogas, del mismo gobierno Santos, en lo referente al punto cuatro; sin embargo, hoy es claro que los acontecimientos han rebasado ampliamente los Acuerdos de Paz. Por lo tanto, el estudio incluirá dos puntos adicionales: el primero, sobre las consecuencias de la política del gobierno Duque para reducir la implementación de los acuerdos a niveles mínimos, y el segundo, las expectativas generadas por el nuevo gobierno de Joe Biden en la Casa Blanca frente al informe de la Comisión de Política de Drogas del Hemisferio Occidental, o *Western Hemisphere Drug Policy Commission (WHDPC)* del Congreso norteamericano, publicado el 1° de diciembre de 2020.

La nueva realidad mundial

Aunque el documento de la WHDPC contiene solo recomendaciones, su impacto es gigantesco, por cuanto pone en tela de juicio algunos de los fundamentos “infalibles” del prohibicionismo total hacia metas más racionales: “el objetivo central de la política exterior de drogas de Estados Unidos debe ser reducir el flujo de narcóticos, especialmente los más peligrosos para la salud (…) el énfasis exclusivo en reducir la oferta, que ha tenido poco efecto sobre el flujo y disponibilidad de las drogas (…) el proceso de certificación, que ofende a aliados y hace poco para detener prácticas corruptas de naciones hostiles.”[1]

Pero los puntos donde el documento afirma que el Plan Colombia fue “un fracaso en la lucha antinarcóticos, aunque un éxito contrainsurgente”, y que la política debe “enfocarse en la lucha contra organizaciones criminales transnacionales” eran algo impensable; además, porque lo complementa la afirmación según la cual “políticas como la erradicación de cultivos, la eliminación de blancos prioritarios (*kingpin strategy*) o, incluso, la interdicción, han acarreado costos políticos, económicos y sociales (…) la transformación de la Oficina Nacional de Política Antidrogas (*Office of National Drug Control Policy, ONDCP*),” lo cual pone

punto final a la política de erradicación por aspersión aérea del actual gobierno Duque.

Este análisis sería incompleto si no se observa, como se hizo con el proceso electoral del Perú, dentro del contexto de la nueva realidad geopolítica que deja en duda la hegemonía norteamericana, cuando se compara el mundo unipolar surgido tras la desintegración de la Unión Soviética, el fin del Bloque Socialista y la reunificación alemana, con "la caída del muro de Berlín" en 1989. En algunos círculos hay cierta conmoción al constatar que la derrota en Afganistán (el mayor productor de heroína) a manos de los talibanes, confirma el "quiebre de la doctrina Zbigniew Brzezinski", consejero nacional de seguridad del gobierno de Jimmy Carter (1977-1981), construida tras la Revolución Iraní del Ayatolah Khomeiny en febrero de 1979 y la invasión soviética de Afganistán a finales de diciembre de ese mismo año; según esta tesis, quien domine Eurasia (Europa y Asia) domina el mundo; en este aspecto, las tornas dieron un vuelco en tan solo 30 años[2].

La nueva realidad nacional

Pero, adicionalmente, una propuesta coherente de política pública sobre cultivos de uso ilícito deberá construirse teniendo en cuenta la necesaria transversalidad con el primer punto de los Acuerdos, sobre reforma rural integral, los programas de desarrollo con enfoque territorial y toda la problemática relacionada con el medio ambiente, que no se estipulan en el acuerdo, pero cuya incorporación es supremamente importante, como la deforestación de la Amazonia, el impacto del efecto invernadero en los trópicos, la contribución negativa de la ganadería extensiva en la degradación de suelos y cuencas hídricas, páramos y cultivos de uso ilícito.

La persistencia del fenómeno del narcotráfico en la realidad nacional, que se proyecta en el contexto internacional, parte de una realidad incontrastable que es imposible soslayar en el debate electoral de 2022 que se avecina: "El narcotráfico es uno de los problemas con mayor afectación a la seguridad de la República de Colombia, en tanto produce de forma ilegal más del 70 por ciento de la cocaína del mundo" (UNODC, 2020, 10).

La investigación se inscribe en el ejercicio liderado desde la Corporación Latinoamericana Sur, con un grupo de investigadores independientes, que apunta a estructurar una "Agenda de Transición Democrática", en la cual se espera incluir las reformas fundamentales que deberán ser consideradas por las diferentes ramas del poder público durante el próximo gobierno y que serán motivo de amplio debate durante el desarrollo del calendario electoral del año 2022, el cual incluye consultas partidistas, comicios parlamentarios para Senado y Cámara de Representantes, y la doble vuelta para elegir Presidente de la República 2022-2026. La realización de esta investigación contendrá cinco módulos, a saber:

1– Los cultivos de uso ilícito: una propuesta de política pública que considere la compra de la cosecha de la hoja de coca como complemento de los programas de sustitución voluntaria, en el marco de los Acuerdos de Paz, a partir de un comparativo frente a la erradicación forzosa en sus dos formas: erradicación manual por parte de civiles, y, la de mayor impacto en la salud de la población y contaminación del medio ambiente, que es la aspersión aérea con glifosato por parte de la Fuerza Pública. Para el efecto, se ha diseñado la construcción de un modelo econométrico comparativo entre sustitución voluntaria y erradicación forzosa.

2- Una propuesta de política pública coherente con la anterior, a favor de una mayor protección a los eslabones más débiles de la cadena del proceso de producción, distribución y consumo de drogas psicoactivas, que son los cultivadores y "raspachines" en el ámbito de la producción, y los usuarios en el ámbito del consumo; particularmente en este último eslabón de la cadena, donde ha habido un retroceso con el Decreto 1844 del 1° de octubre de 2018 que penaliza severamente la dosis mínima en el marco del Código Nacional de Policía y Convivencia.

En el primer eslabón de la producción, que son los cultivos, si bien la Ley 1787 del 6 de julio de 2016, que reglamenta el uso medicinal y terapéutico de la marihuana *cannabis sativa*, hizo que Colombia se convirtiera en el cuarto país latinoamericano en legalizar la marihuana medicinal, su implementación en la práctica se ha visto impedida por los altísimos niveles de violencia en los territorios que afectan a la población campesina, afrodescendiente e indígena.

3- El manejo internacional de la lucha contra el narcotráfico, en el punto relativo a los cultivos de uso ilícito, especialmente desde los países consumidores que generan el mercado en los países productores. En este punto es muy importante hacer el análisis de las recomendaciones del WHDPC que, entre otras, plantea las siguientes para Colombia:

> i) Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco de una gran inversión para el desarrollo de las zonas rurales apartadas.
>
> ii) Promover la construcción de vías terciarias.
>
> iii). La titulación de tierras.
>
> iv). La inclusión financiera de los cultivadores.
>
> v). El desarrollo alternativo.
>
> vi). La protección a los líderes locales.

Adicionalmente, impulsar los casos de desarrollo alternativo exitosos; por ejemplo, Familias Guardabosques (ver informe de la UNODC, 2013), Proyectos Productivos, y el PCIM en La Macarena: “un paso adelante en el diseño de políticas antidrogas más sostenibles en el mediano plazo” (Londoño, Uribe, Ibáñez, 2011).

4- Las políticas de seguridad frente a los altos índices de violencia que genera el fenómeno del narcotráfico en los territorios donde se concentran los cultivos de uso ilícito, como los “enclaves de criminalidad” en los territorios (Cauca, Nariño, Catatumbo) y su estrecha relación con la seguridad ciudadana.

5- Extraer algunas conclusiones que permitan considerar el consumo de drogas psicoactivas como un problema de salud pública, modificando el comportamiento de las autoridades.

Comprendiendo la importancia de este problema y el valor de arrojar luces sobre las políticas públicas frente al narcotráfico, la Corporación Nuevo Arco Iris adelantó durante 2020 el trabajo de investigación sobre "Causas estructurales de la violencia en el Suroccidente de Colombia", el cual dejó algunos hallazgos como:

1. Existen dos etapas en este ciclo cuyo estudio se debe profundizar: los cultivos de uso ilícito, y el consumo en los centros urbanos, porque están muy ligadas al conflicto armado.
2. Los cultivos de uso ilícito sustentan la obtención de rentas por parte de los actores armados para continuar la guerra en los territorios.
3. La distribución para el consumo urbano, que recauda los ingresos de las bandas criminales en los "espacios sin gobierno" de las ciudades inmersas en los enclaves como Tumaco, Buenaventura, o cerca de ellos como Palmira, y en las grandes capitales como Bogotá, Cali y Medellín.
4. Existe una estrecha relación entre el punto 1° en lo atinente a Reforma Rural Integral, y el punto 4° sobre Fondo de Tierras, necesarios para resolver el problema de la ocupación de las áreas donde no es posible adelantar una reforma por ser tierras de propiedad comunal, parques naturales o zonas de reserva forestal y ambiental.

La idea ingenua de que el narcotráfico es un problema sobrediagnosticado, no corresponde a la movilidad del fenómeno ni a la necesidad de un trabajo continuado y sistemático de análisis; este conjunto de hallazgos tiene una profunda importancia para el enriquecimiento de una propuesta de políticas públicas sobre el tema de cultivos de uso ilícito.

_____

[1] Ver artículo en el portal razónpública.com, ANGÉLICA DURÁN MARTINEZ, "Plan Colombia: un éxito contrainsurgente, un fracaso de política antinarcóticos", Bogotá, diciembre de 2020.

[2] Ver artículo en *The Economist*, *"How America wasted its unipolar moment"*, edición de 11 de septiembre 2021, pp. 20-22. Literalmente: "Cómo América desperdició o tiró a la basura su momento de hegemonía unipolar".

Observatorio del conflicto armado y el post-conflicto, Corporación Nuevo Arco Iris

Foto tomada de: Verdad Abierta