

Colombia y el problema del narcotráfico: ¿es necesario replantar la visión de esta problemática?

Von Daniela Forero Nuñez

26.06.2021

Desde aproximadamente la década de 1970, la historia de Colombia se encuentra profundamente arraigada al problema del narcotráfico. Pese a que la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* en 2016 marcó un hito en la historia del país, y significa sin duda un paso crucial para la consolidación de la paz en Colombia; el problema en torno a las economías ilícitas continúa siendo uno de los mayores retos para la implementación de los puntos pactados en dicho acuerdo. La administración actual, encabezada por Iván Duque, no es la única que pone la erradicación de los cultivos de coca en el centro de su denominada “estrategia de estabilización de los territorios”. El balance de este enfoque, sin embargo, no parece haber sido efectivo a la hora de satisfacer las necesidades de las comunidades cultivadoras de coca, como tampoco ha traído consigo una mejora significativa en las condiciones de seguridad en los territorios. Especialmente en las regiones históricamente más afectadas por el conflicto armado interno, la violencia persiste y sigue cobrando cientos de vidas de líderes y líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las antiguas FARC-EP. Paradójicamente, las cifras de asesinatos no han disminuido desde 2016. ¿Qué alternativas existen al cultivo de coca en Colombia y que es necesario para darle una mirada más integral a la problemática de los cultivos de uso ilícito a escala nacional y global?

El narcotráfico y el conflicto armado interno

El conflicto armado interno en Colombia se remonta a una serie de factores estructurales tales como la ausencia del Estado en muchas regiones del territorio; la marcada desigualdad socioeconómica, que se refleja en el limitado acceso a las tierras y a servicios básicos para una gran parte de la población y la restringida participación política, entre otros. No obstante, factores como el narcotráfico, han alimentado la violencia sociopolítica desde los años 1980 y han introducido nuevos actores e intereses a la compleja disputa. El narcotráfico, además de su papel en la financiación de grupos guerrilleros y paramilitares a lo largo del conflicto armado interno, se ha convertido en una parte del discurso político, enmarcado dentro del concepto de enemigo interno. En la concepción de las fuerzas militares, este comprende múltiples agentes por fuera de la ley, tales como el narcotráfico y los grupos subversivos. Bajo esta concepción, combatir al enemigo interno valida y legitima el desarrollo de estrategias de defensa nacional con énfasis militar.¹ Aunque el origen del narcotráfico en Colombia y en el continente se remonta a años antes, es en la década de los 1980 que se intensifica la lucha contra el narcotráfico de manera acelerada. En los años 90, esta se incorpora en la agenda presidencial como uno de los objetivos de gobierno a partir de ese momento. Esto, a su vez facilita el involucramiento de EE. UU en este aspecto, incluso hasta el día de hoy.

El denominado *Plan Colombia*, concebido a finales del siglo XX entre Andrés Pastrana (1998-2002) y Bill Clinton (1993-2001), resulta de esta cooperación bilateral EE. UU-Colombia para combatir la problemática de los cultivos ilícitos en el país. Basado principalmente en brindar apoyo militar, el plan pretendía incrementar la capacidad de las fuerzas armadas colombianas para erradicar los cultivos ilícitos, y a su vez el crimen organizado y las guerrillas que se financiaban a través de

¹ Ahumada, Magda (2007). *El Enemigo Interno en Colombia*. Quito, S. 79-80.

estos.² Siendo la lucha antidrogas uno de los pilares de la *Política de Seguridad Democrática* del entonces presidente Álvaro Uribe (2002-2010), que además buscaba dar continuidad al apoyo estadounidense, se incorporaron nuevos actores y como consecuencia, el espiral de violencia fue aumentando cada vez más. La solución militarizada a esta problemática se evidencia en el hecho de que, al inicio del *Plan Colombia* en 1999, este contaba con entre 5.000 y 12.000 miembros de ejércitos tanto nacionales como internacionales para su implementación. En 2006, en el marco del denominado *Plan Patriota* del expresidente Uribe, esta cifra llegaba a 22.000.³ Esto responde a una lectura del problema de las drogas en términos de seguridad nacional, enfocada principalmente en políticas militaristas y coercitivas, que, hasta el día de hoy, son características del enfoque del gobierno.

Una solución coercitiva al problema de la coca

Debido a su papel en el desarrollo del conflicto armado, la solución al problema del narcotráfico constituye uno de los seis puntos de los acuerdos de paz firmados entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP en 2016. Aunque la administración de Santos no excluía el uso de prácticas militares y represivas para la erradicación de cultivos ilícitos, es durante su periodo legislativo que se suspenden las aspersiones aéreas con glifosato, haciendo caso a las recomendaciones de la organización Mundial de la Salud. El actual gobierno se ha caracterizado, en cambio, por penalizar a pequeños cultivadores y consumidores a través de mecanismos forzosos que en parte conllevan a agresiones y violaciones a los derechos humanos. Los procesos de sustitución voluntaria no avanzan con la velocidad que promete el punto del acuerdo de paz referente a las economías ilícitas.

El no leer la cuestión de las drogas como una problemática social, ligada a la falta de oportunidades y a la vasta desigualdad socioeconómica entre el campo y la ciudad, pero también como un asunto de salud pública y derechos humanos; se tiende a formular soluciones a corto plazo que pretenden restaurar una fragmentada cultura de legalidad y seguridad en el país. Es así como los cultivadores cocaleros, quienes usualmente no tienen una fuente de sustento alternativa, vuelven a la siembra de coca poco después de que las fuerzas militares abandonan sus territorios en el intento de erradicar las extensivas áreas de cultivos ilícitos. La narrativa represiva y castigadora, perpetuada por el gobierno actual, atribuye además la incesable ola de asesinatos a líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes, al narcotráfico.⁴ Paradójicamente, el aumento de la capacidad ofensiva del gobierno para ganar control territorial y garantizar la seguridad y legalidad a lo largo del país, tiene en realidad un efecto contraproducente en la generación de confianza frente a las fuerzas públicas.⁵

El enfoque del actual gobierno se materializa en la estrategia que da origen a las denominadas *Zonas Estratégicas de Intervención Integral* (ZEII), compuestas por los municipios más afectados por la violencia, la criminalidad, la pobreza, y, por supuesto, las economías ilícitas en las regiones Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Arauca y Chiribiquete. En estas zonas específicamente se concentra el 56% del total de hectáreas de cultivos de coca del país. Asimismo,

² Ioannides, Isabelle (2019). *Peace and Security in 2019. Evaluating EU efforts to support peace in Colombia*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), S. 4.

³ Baracaldo Méndez, María Stella (2014). *Las drogas ilícitas en el conflicto armado de Colombia y el tema en la firma del acuerdo de paz: pasado, presente y futuro*. Secretaría de Gobierno de Bogotá Colombia. S. 324.

⁴ Duque, Iván (2020=). Palabras del presidente Iván Duque Márquez en la presentación de resultados de la Campaña Naval Internacional de Lucha contra el Narcotráfico Orión V. URL: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-resultados-Campana-Naval-Internacional-Lucha-contra-narcotrafico-Orion-V-200529.aspx> (18.06.2021).

⁵ International Crisis Group (2018). *Risky Business: The Duque Government's Approach to Peace in Colombia*. Brussels: ICG. S. 15-18.

45% de los asesinatos a líderes y líderes sociales ocurren en estas regiones.⁶ Como respuesta a estas cifras, y como parte del esfuerzo por combatir el narcotráfico, la administración de Duque ha expandido el número de *Grupos Móviles de Erradicación* – operados por la policía antinarcóticos y las fuerzas militares – de 32 en 2018 a 200 en 2020.⁷ La intensificada presencia de fuerzas militares en estas regiones es, sin embargo, objeto de críticas por parte de las comunidades locales, quienes advierten de las violaciones a los derechos humanos que puedan resultar de esta estrategia. La erradicación forzada es la principal fuente de disputa entre campesinos locales y la fuerza pública. Entre 2016 y 2020 se registraron al menos 95 incidentes de confrontaciones entre comunidades rurales y fuerzas del Estado durante las jornadas de erradicación. 52% de estos ocurrieron en el 2020 en veredas pertenecientes a las ZEII.⁸

Tras algunos años tras la suspensión de la aspersión aérea con glifosato, el actual mandatario expidió el decreto 380 en abril de 2021, pretendiendo restablecer el uso del herbicida a nivel nacional. Sin embargo, el 10 de mayo, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Pasto determinó la suspensión de la iniciativa en la región del Pacífico sur de Colombia, partiendo del hecho de que las comunidades afrocolombianas e indígenas que viven en 10 municipios de esta región no habían sido consultadas.⁹ Esto, por tanto, podría tener repercusiones en la decisión de continuar con la aspersión en otros territorios colombianos, aunque hasta la fecha se desconocen más detalles al respecto.

Alternativas a la erradicación forzada

Las causas estructurales que dieron paso a uno de los conflictos más largos e intensos del continente están sin duda relacionadas con el problema de las economías ilícitas en Colombia. Los problemas relacionados con la tenencia de tierras, así como las disparidades socioeconómicas, van de la mano de la cultivación de coca. Es por esto que, en el marco de la academia especialmente, se aboga por una solución integral al problema de las drogas. Parte de esto consiste en el real cumplimiento del cuarto punto del acuerdo de paz que hace referencia a la erradicación voluntaria bajo *el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito* (PNIS). Incluso después de más de cuatro años tras firma del acuerdo, solo un 38% del total de familias vinculadas con cultivos ilícitos están acreditadas en el PNIS. De igual manera, la situación de seguridad en los territorios y la aumentada presencia de disidencias y grupos armados en estos ha llevado al asesinato de 29 miembros del PNIS entre mayo de 2017 y enero de 2020.¹⁰

La ambiciosa alternativa de la sustitución concertada, enmarcada dentro del programa previamente mencionado requiere una amplia presencia estatal que garantice unas condiciones de seguridad mínimas, así como la capacidad de brindar bienes públicos e incentivos económicos que impulsen una economía legal. Esto, sin embargo, presupone a su vez una voluntad política y una serie de requisitos institucionales difíciles de alcanzar en poco tiempo.

⁶ Presidencia de Colombia (2021). Zonas futuro Zonas Estratégicas de intervención Integral. URL: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/proposito-Zonas-Futuro-mejorar-seguridad-territorios-generar-desarrollo-cambiar-economias-ilicitas-Comisionado-Paz-200129.aspx> (18.06.2021).

⁷ International Crisis Group (2021). *Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia*. Brussels: ICG. S. ii.

⁸ Observatorio de Tierras (2020). Forced eradication: a policy that kills. URL: <https://www.observatoriode tierras.org/forced-eradication-a-policy-that-kills/> (18.06.2021).

⁹ Washington Post (2021). Colombia: el retorno de la aspersión con glifosato evidencia otra vez la indiferencia de Duque hacia los más vulnerables. URL <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/05/18/glifosato-en-colombia-fumigaciones-duque-protestas/> (18.06.2021).

¹⁰ Kroc Institute for International Peace Studies 2020. *Informe 4: Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019*, Bogotá: Universidad de Notre Dame. S. 66.

Las comunidades rurales a lo largo de Colombia vienen formulando una serie de alternativas a los cultivos de uso ilícito. Estos, a pesar de ser proyectos a pequeña escala, son innovaciones que no solo merecen más atención y apoyo por parte del Estado, sino que además son muestra de la capacidad organizativa de comunidades locales para impulsar la sustitución de manera participativa. Cambiar una narrativa represiva y criminalizadora podría igualmente marcar un paso inicial hacia una política antidrogas más integral, realmente concentrada en invertir en programas de prevención y salud pública para el tratamiento de adicciones y en apoyar iniciativas locales de sustitución para transformarlas en alternativas de alcance nacional.

En este sentido resulta necesario y hasta cierto punto indispensable establecer alianzas entre el Estado y las comunidades locales. Estas deben pretender darle una solución duradera al problema de las economías ilícitas y a la vez integrar las necesidades e ideas de las mismas comunidades para garantizar su inclusión en la toma de decisiones. Además, para fomentar una visión de desarrollo territorial es necesario reconocer la heterogeneidad de los territorios e impulsar el potencial de liderazgo que suponen las comunidades locales como motores de cambio. Es a través de educación, de infraestructura y servicios públicos básicos que el Estado puede potencializar el autodesarrollo en estos territorios, partiendo de que ya existen iniciativas, proyectos y visiones que simplemente no cuentan con recursos suficientes para ser llevados a cabo a mayor escala. En este ejercicio cabe resaltar la necesidad de adaptabilidad del Estado a los equilibrios y dinámicas territoriales, rompiendo con la tradición de imponer políticas represivas sin consulta previa a las comunidades locales, las cuales deterioran la confianza en el Estado y tienen repercusiones irreversibles para ellas y su medio ambiente.

El campesinado es quien mejor conoce su territorio y sus necesidades. Por lo tanto, la construcción de alianzas entre pequeños campesinos, entes territoriales y estatales, gremios académicos y actores económicos podría otorgarle al campesinado la visibilidad, representatividad y posibilidades de competencia en el mercado, de los cuales no han gozado por décadas. Paralelo a esto es importante desarrollar políticas de desarrollo territorial de carácter inclusivo que conlleven a una lectura comprensiva del problema de las drogas y logren atacar los problemas de raíz, por los cuales los campesinos cocaleros se decidieron por la siembra de hoja de coca en primera instancia. Esto implica, entonces, verlos como parte de la solución, y no del problema. Esta lectura, además debe ir encaminada a entender el desarrollo rural como prerrequisito de la paz y la reconciliación y debe tener como objeto principal la instauración de una nueva política nacional antinarcóticos que pueda servir como herramienta para transformar el problema global del narcotráfico y el consumo de sustancias psicoactivas.¹¹

Repensar el problema de las drogas en Colombia

Son distintas las iniciativas territoriales que han surgido en la búsqueda de alternativas a los cultivos ilícitos. Una de ellas, por ejemplo, se ha concentrado en la recuperación de tradiciones ancestrales y en la construcción de una memoria colectiva y visión conjunta del territorio. Como consecuencia, varios grupos étnicos del departamento Nariño decidieron apostarle a una identidad cultural desde la legalidad. Ahora producen y exportan café a EE. UU, Estonia y Corea del Sur.¹² Toribío, en el Cauca es también muestra de que aumentando las capacidades técnicas locales puede resultar un proyecto de sustitución colectivo, en este caso reemplazando la siembra de hoja de coca por la gulupa.¹³ La sustitución de productos puede incluso ser un paso para repensar el vínculo de las comunidades locales con el medio ambiente. En San José del Guaviare se está dando paso, gradualmente, a un cambio de mentalidad que incentive la reforestación y la

¹¹ Bermúdez Liévano, Andrés/Garzón, Juan Carlos (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, FESCOL. S. 13-18.

¹² ebd.S. 34-37.

¹³ ebd. S. 40-42.

preservación de ecosistemas que a la vez se materialice en mayor productividad. Esta transformación resalta el papel de la pedagogía, la comunicación, el trabajo directo con las familias, así como el acompañamiento técnico.¹⁴ La alianza técnica, social y empresarial es, como en el caso de este municipio, la clave de una sustitución exitosa. Es así como la producción de asaí, y demás frutos exóticos como el burití y el seje, se convirtieron en materias primas para la industria cosmética y alimenticia sostenible que pequeños emprendimientos en los grandes centros urbanos del país intentan explorar.¹⁵

Estos ejemplos dan cuenta del potencial transformativo que hay en el campo colombiano. A modo de conclusión, una visión de este tipo que pueda gradualmente transformar la política antidrogas colombiana es un paso inicial para brindarle, después de décadas de abandono de las regiones rurales del país, reales oportunidades de desarrollo económico al campesinado y a las comunidades afrocolombianas e indígenas. Esto podría incluso tener un impacto positivo en las cadenas de producción de drogas ilícitas, como la cocaína, teniendo repercusiones en el consumo, e incluso el entendimiento de la problemática de las drogas a escala global.

¹⁴ Bermúdez Liévano, Andrés/Garzón, Juan Carlos (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, FESCOL. S. 57-60.

¹⁵ ebd. S. 73-77.