



DOS INFORMES SOBRE COCA Y COCAÍNA QUE NO CUADRAN: UNODC Y GOBIERNO DUQUE

Camilo González Posso
Presidente de INDEPAZ
Bogotá D.C. 20 de junio de 2020

La política sobre drogas vuelve a ocupar un lugar central en las agendas nacionales con la llegada al país de la brigada de asesores militares del Comando Sur de los Estados Unidos, el fortalecimiento de la ofensiva de erradicación forzada, las maniobras del gobierno para relanzar la aspersión aérea con glifosato, los debates de control político en el Congreso de la República y ahora con el Informe de la UNODC de seguimiento a cultivos de coca y producción local de cocaína entregado este 15 de junio pero correspondiente al año 2019¹.

Los voceros del gobierno en estas materias de lucha antidrogas han sido por estos días el Ministro de Defensa Carlos H. Trujillo y el Alto Comisionado Emilio Archila. El primero para asuntos de guerra a las drogas y el segundo cuando se trata de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y otros planes de implementación de los Acuerdos de Paz mencionados en el documento “Paz con legalidad” y en el Plan de Desarrollo 2019 – 2022.

El representante residente de la UNODC en Colombia, presentó por ahora un resumen ejecutivo dedicado al tema de la erradicación forzada o concertada de matas de coca, con algunas menciones a la producción de cocaína y a cifras de incautaciones. No se mete con la política antidrogas en su conjunto al limitarse al monitoreo de las matas. El lavado de activos y la relación entre política, instituciones, empresas y drogas tampoco es tema de estos informes. Al fin de cuentas las preguntas que parece orientar el monitoreo son sólo ¿Cómo vamos en la reducción de los cultivos de coca? ¿Cómo se puede ser más eficiente en esta tarea contra la oferta?

UNODC VRS GOBIERNO DUQUE

El mencionado informe de la UNODC, aunque se queda en la frontera de las matas de coca y de la producción de clorhidrato de cocaína, trae datos y análisis interesantes que chocan con el manejo de cifras que viene haciendo el actual gobierno y permiten mostrar la incoherencia de informes del Mindefensa y también la de informes del Doctor Archila, como el que presentó ante la Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 12 de junio. Veamos algunas de las incoherencias:

¹ UNODC (2020), Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen. Informe de monitoreo. Tomado de <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>



- El Informe de la UNODC dice que a diciembre de 2019 registraron 154.000 has de cultivos de coca, 9% menos área y 7% de aumento en producción de cocaína al alcanzar 1137 TM del alcaloide². *Los informes del gobierno un día dicen que toman como cifra oficial la de UNODC y al otro día hablan de las 200.000 hectáreas* que mencionan los informes del Departamento de Estado de EE.UU.
- Con una u otra medida lo que queda claro es que casi a mitad de camino de la actual administración las estrategias seguidas han sido ineficaces en el control de la oferta de cocaína a los mercados de EE.UU. Europa y otros centros de alto consumo.
- A finales de 2019 el Ministro Trujillo habló de 94.000 has de coca erradicadas ese año, lo que debería corresponder a las cifras de erradicación en operativos militares. *UNODC afirma que ese año no se avanzó en erradicación concertada con los cultivadores* pues la cifra de hectáreas arrancadas en pactos del PNIS seguía siendo la acumulada hasta diciembre de 2018 y la verificación de 6.800 has arrancadas por los campesinos y verificadas solo en 2019. ¿Qué pasó con el impacto neto en hectáreas de esa erradicación forzada? ¿Por qué se esfumó a la hora de la resiembra de más del 60% en área según estimativos de directivos de la UNODC de esa época?
- En 2018 registraron 169.000 hectáreas de cultivos de coca, durante el año se erradicaron militarmente 94.000 has. y al final sólo la disminución neta en área fue de 15.000 has: eso significa que la resiembra y ampliación a nuevas áreas fue de 69.000 has. cultivadas ahora con mayor productividad. Es evidente que esa erradicación forzada ajena a la estrategia integral de sustitución de ingresos y economías en macro zonas impactadas por economías cocaleras, tuvo efecto neto casi nulo y costos exorbitantes.
- Además, como ya estaba anunciado, la concentración de los esfuerzos en la erradicación forzada sólo llevó al *traslado de cultivos a otras zonas, a los que desde hace décadas se ha llamado “el efecto globo”*. Según UNODC los cultivos disminuyeron en Nariño, Antioquia, Caquetá y Putumayo, pero aumentaron en Cauca, Valle y Catatumbo. Así ha sido desde tiempo atrás con la guerra de las drogas. Incluso cuando se ha dado disminución neta de cultivos en Colombia no ha habido disminución de la producción local de cocaína en la misma proporción porque los narcotraficantes importan pasta básica de Perú o Bolivia y reubican laboratorios. (UNODC, 2020)
- A pesar del esfuerzo del gobierno por invisibilizar las cifras, el Informe de la UNODC es contundente en mostrar que se ha pasado a una política concentrada en la erradicación forzada quitándole cada vez mas importancia a los programas de sustitución que por constitución y ley deberían ser el eje de la política y de los presupuestos. Según ONUDC en 2018 por cada hectárea erradicada de manera concertada con los pequeños cultivadores se tenían 2 hectáreas erradicadas forzadamente en operaciones represivas; en 2019 por una ha. menos

² UNODC (2020), Resumen de datos del informe de monitoreo a diciembre 2019. Tomados de https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Junio/Fact_sheet_Coca_Survey_2019.pdf



concertada ya se tenían 13 por la fuerza armada. Mientras en 2018 el registro de hectáreas de cultivos de coca erradicadas fue 31.721 has, en 2019 bajo ese registro a 6.765 has. y hay que aclarar que son erradicaciones voluntarias pactadas desde 2017 y 2018 y no resultado de ampliación del programa en la administración Duque.

- Esa es la realidad de la política en materia de sustitución de cultivos de coca: casi todo el esfuerzo se está poniendo en la guerra a la coca y la represión a los cultivadores y a las comunidades actualmente impactadas por esas economías. La meta del gobierno en el año 2020 es llegar 130.000 hectáreas erradicadas en operaciones de guerra a las drogas, mientras que en programas nuevos de sustitución sólo se plantea agregar otras 15.000 has. al registro. El gasto militar y de la policía antinarcóticos para 2020 puede ser este año diez veces el gasto en aportes a los pequeños cultivadores que hacen pactos de sustitución.
- El Informe de la UNODC vuelve a destacar el peso de los cultivos de coca en áreas de Parques Naturales que significaban en 2019 el 10% del total de los cultivos en el país. Según estudio de INDEPAZ si se suman sin traslape los cultivos de coca en parques y en Zonas de Reserva Forestal se tiene el 30% del total de cultivos. Las estrategias de disminución de deforestación han sido diseñadas por la dirección de Parques Nacionales desde tiempo atrás y de alguna manera eso se refleja en la disminución de área en algunos de ellos.
- Pero en Zonas de Reserva Forestal la deforestación se disparó en los últimos tres años, utilizando la colonización con coca como uno de los motores para la apropiación de tierras por parte de acaparadores que se apoyan en posiciones dentro de la institucionalidad, como ha ocurrido en varios departamentos de la Orinoquía y la Amazonía.
- En zonas de propiedad colectiva – resguardos y territorios colectivos de comunidades negras – se encuentra cerca del 20% de los cultivos de coca, sobre todo en los municipios del Andén Pacífico medio y sur, con alta concentración en la costa de Nariño, Cauca y Valle. El Informe de UNODC señala que se ha registrado una pequeña disminución sobre todo por la erradicación en Nariño en territorio AWA y de los consejos comunitarios en Tumaco. Sin embargo, al comenzar el año 2020 y no obstante la existencia de numerosas propuestas por parte de las comunidades desde años atrás, no existe una estrategia de concertación con las autoridades étnicas para atender a las solicitudes de planes comunitarios de gran alcance que signifiquen alternativas efectivas a las economías ilegales y a la presencia de las mafias narcotraficantes.

LAS CIFRAS DEL DOCTOR EMILIO ARCHILA MUESTRAN LA INOPERANCIA

Al Alto Consejero para la Legalidad (antes para el Postconflicto), le ha correspondido la ingrata tarea de ir con sus papeles, que sólo tratan de la parte marginal de la política, a responder al Congreso de la República y a otros escenarios por el incumplimiento de los acuerdos de paz en materia de cultivos de uso ilícito. Nunca habla del conjunto de las estrategias, menos de erradicación forzada o de la política antidrogas. Sobre las brigadas militares de erradicación parece decir que “eso es tema del Ministro de Defensa y de



otros funcionarios”. Pero en el pedazo que le toca, hace todo tipo de maromas para que no se note que en realidad este gobierno decidió congelar y languidecer el Programa Nacional Integral de Sustitución y su articulación con un plan de acceso a tierras y recursos productivos, como parte de la reconversión de economías en zonas de influencia de la coca y la cadena del narcotráfico.

Veamos las cifras que el Doctor Archila presentó en Plenaria de la Cámara de Representantes el 12 junio de 2020³.

- En el Plan de Acción Inmediata (PAI) este gobierno ha gastado 1,4 billones de pesos para atender a 99.097 familias. Eso significa un promedio de 14 millones de pesos por familia cuando lo previsto en febrero de 2017 al iniciar este programa, que debió durar sólo dos años, fue de 36 millones de pesos por familia entregados efectivamente en tres componentes: 12 millones de urgencia por arrancar las matas de coca y para gastos de alimentación el primer año, 20 millones en proyectos productivos (8 de los cuales el primer año en cultivos de huerta o ciclo corto) y el resto en asistencia técnica. Hay que agregar que de los 1,4 billones por lo menos el 25% ha ido a honorarios y gastos varios del personal del gobierno y por lo mismo el déficit con los pequeños cultivadores es en realidad de 22 millones de pesos por familia que firmó contrato del PAI con pagos y tiempo claramente estipulado.
- Esto significa que ni siquiera se ha cumplido con el pago de la asistencia alimentaria. El Alto Consejero dice que pagaron en promedio 10 millones de los 12 acordados al 75% del total de familias vinculadas al programa. \$747.000 millones con algún pago a 74.000 familias. Eso quiere decir que sólo al 47% se le ha cumplido completo este pago de emergencia y ya estamos a tres años de haber iniciado el PAI.
- En proyectos de ciclo corto – el Doctor Archila le llama “huertas” – el gobierno ha gastado \$122.000 millones entregados a 60.000 familias. Eso significa dos millones por familia cuando el compromiso eran ocho millones; además han dejado completamente por fuera a 39.000 familias formalmente vinculadas al programa.
- En proyectos productivos de ciclo largo no hay ni datos y se supone que a esta altura el gasto debía ser de 12 millones promedio por familia. Como gran ejemplo de proyectos productivos el Consejero presenta la experiencia de cacao en Vichada. Tuve la oportunidad de visitar ese proyecto en 2018 con una delegación de siete embajadores, el gobierno y las Fuerzas militares. Es un viejo experimento del Plan Colombia organizado por el Ejército Nacional desde hace más de 10 años y que se sostiene precariamente por el transporte del cacao que hacen las fuerzas armadas a costos incontados por cada tonelada; sin ese subsidio Luker, que es el único comprador, no encuentra sostenible el negocio. Por lo pronto ha sido un proyecto militar con criterios muy lejanos a los planes de Reforma Rural y Sustitución Integral.

³ Todas las cifras de la Alta Consejería son tomadas de la presentación que proyectó el Doctor Emilio Archila en la Cámara de Representantes, Bogotá 12 de junio de 2020.



- En asistencia técnica informó el Consejero que han gastado un millón de pesos en promedio para atender a 62.000 familias. Algo raro pasa en este componente pues además de ser el 25% de lo comprometido en 2017, el logro real ha sido el apoyo a unas huertas cuya técnica es cosa sabida desde hace varios siglos en esas comunidades.

Al Doctor Emilio Archila no le cuadran las cifras en su esfuerzo por decir que se avanza en el PNIS. En el subconsciente sabe que está echando un cuento, pues la realidad es que el gobierno lo pone a dar la cara, pero no le entrega los recursos necesarios para cumplir los compromisos. Por eso no deja, dos años después de estar en el cargo, de hablar mal del gobierno anterior y del desorden que le dejaron Rafael Pardo y Eduardo Díaz Uribe. Debe tener razón pues la tradición en Colombia desde tiempos de la primera república ha sido que cada gobierno le deja tremendo desorden al que sigue. En este caso le dejaron un tsunami de centenares de miles de pequeños cultivadores y comunidades golpeando a las puertas del Estado para entrar a la economía legal y salir de la trampa del narcotráfico.

“Me dejaron papeles de compromisos con 99.000 familias más otras 120.000 en lista de espera y me tocó ponerme a organizar archivos, procedimientos, sistemas de información... y todo eso sin la plata para un plan mal diseñado y peor planificado”. Más o menos es el discurso que viene repitiendo el Doctor Emilio Archila y que parece seguirá repitiendo otros dos años, si es que aguanta. No cabe duda que responder a semejante demanda le ha exigido trabajar sin descanso al Doctor Archila y tiene bien ganada la fama de empresario. Pero le entregaron una lancha y a Mindefensa varias flotas y brigadas. A eso se agrega que enrutó la lanchita con el mapa equivocado.

El argumento de la falta de presupuesto es sólo la confesión del lugar marginal al cual han relegado el Programa Nacional Integral de Sustitución y los planes asociados de Reforma Rural Integral. Prefieren gastar más en la erradicación forzada, aunque se sabe de su ineficiencia, y en realidad no le dan la importancia que tiene el que 400.000 familias atrapadas en economías dominadas por el narcotráfico estén clamando por entrar a las economías formales.

El PAI pudo haber sido reestructurado en estos dos años con mejor programación, visión macro regional y mayor presupuesto, pero el gobierno prefirió manejarlo a cuenta gotas. En los hechos han decidido dejarles el campo abierto a las mafias y al narcotráfico y montar ante su propio engendro una nueva guerra de las drogas que es más costosa en vidas y en todo lo demás.

¿DIALOGO PARA UNA NUEVA POLÍTICA?

Quedan muchas preguntas al leer estos informes y los alegatos de los voceros del gobierno sobre compromisos irrealizables y acuerdos mal hechos. El Informe de ONUDC trae algunas recomendaciones que podrían servir para un nuevo diálogo que permita retomar el hilo de una política sobre las drogas en este tema de la



sustitución. La primera nota que hace UNODC es que esa palabra “sustitución” está mal utilizada pues se queda en erradicación y de esa manera desenfoca toda la estrategia. Como dice el Informe:

“Esto implica modelos de intervención que superen la sustitución de los cultivos de coca y se concentren en mejorar la competitividad de la producción lícita, aumentar la eficiencia institucional y fortalecer control sobre las actividades ilegales más allá de los cultivos de coca”. (UNODC, 2020)

El mensaje es claro: Erradicación forzada es ineficiente y concertada insuficiente pues lo fundamental es ofrecer alternativas de otras economías en regiones y comunidades.

En sentido más amplio las recomendaciones del Informe de UNODC llaman a la integralidad:

“...se requieren estrategias que se adapten a las condiciones del territorio y al momento; Integración de la población no infractora en el marco de beneficios de los procesos de sustitución, Recuperación del control territorial y sostenimiento de la seguridad en el territorio incluyendo el fortalecimiento de la institucionalidad local; impulsar procesos de construcción de la memoria histórica, de recuperación cultural y de tradiciones, y a la reapropiación del territorio por medio de metodologías que permitan a sus habitantes retomar prácticas que históricamente les han permitido la generación de medios de vida menos abundantes que los que proporcionan los cultivos de coca, pero que tienen como contraprestación la posibilidad de mejorar su calidad de vida y construir opciones de desarrollo”. (UNODC, 2020)

En el resumen de UNODC, entregado el pasado 15 de junio, no se menciona la política pública legalmente establecida en el Acuerdo Final de Paz (2016), en las decisiones del Congreso de la República y de la Corte Constitucional. El gobierno ha dado muestras de no querer prolongar la presencia de esa agencia en Colombia y en los últimos dos años han tenido menos presupuesto, menos gente y menor independencia que en el pasado. Con todo y esas limitaciones, el Informe deja muy mal parado al gobierno en ese giro de sustitución de los mandatos constitucionales que ordenan asumir una política sobre drogas enfocada en salud, derechos humanos y planes socioeconómicos, por la adopción de otra políticas y estrategias, ineficaces pero funcionales a la nueva guerra de las drogas que ha pretendido imponer la administración Trump.

camilogonzalezposso@gmail.com