

El mercado ilícito de drogas en el contexto agrario colombiano

¿Por qué el tema de los cultivos ilícitos es relevante para el proceso de paz?

Por Ross Eventon y Amira Armenta¹

La distribución de la tierra y su uso injusto son las principales causas de la violencia en Colombia. Por esta razón los temas de la tierra son el punto de partida de las negociaciones de paz en curso entre el Gobierno de Santos y las FARC. Remediar los problemas estructurales del agro colombiano es la mejor garantía de progreso de las negociaciones de paz que permitiría poner fin a un violento conflicto de casi medio siglo.

El mercado de las drogas ilícitas ha florecido en el contexto tradicional de desigualdad, exclusión y pobreza que ha caracterizado el campo colombiano. Aunque sirve como una economía de supervivencia y ofrece una red de seguridad para muchos, el dinámico mercado ilícito, así como también la misma guerra contra las drogas que se realiza en su contra, ha aumentado los problemas del campo, ha estimulado los conflictos, la violencia, el despojo, el desplazamiento de población y el malestar social.

En las dos últimas décadas, el comercio ilegal de drogas y las inversiones ilícitas, entre otros factores, han provocado una contrarreforma agraria (concentración de la tierra) dando lugar a un deterioro de las condiciones de vida en muchas zonas rurales del país. La consolidación de la paz en las zonas afectadas requerirá de una política rural que aborde esta situación y resuelva los problemas generados por la economía ilegal y las medidas represivas aplicadas en el país.

PUNTOS CLAVE

- La reincidencia de las zonas productoras de coca está relacionada con la distribución desigual de la riqueza en Colombia, y con la dinámica de la concentración de la tierra, que sigue expulsando a los campesinos que emigran a nuevas zonas de asentamiento.
- Colombia debe volver a examinar y fijar la relación existente entre políticas de fuerza y programas de desarrollo alternativo, y debe decidir si la erradicación sigue siendo una condición previa para la validez del desarrollo alternativo. La erradicación debe ser un proceso gradual y voluntario, y hacer parte de los acuerdos alcanzados con las comunidades que desean alternativas legales.
- Se necesitan mecanismos institucionales que aseguren la participación de las comunidades y su integración con los procesos de desarrollo local y regional.
- El costo-beneficio de las inversiones en desarrollo alternativo en las zonas remotas es exiguo, porque en esas zonas la infraestructura es deficiente y los servicios son básicos. Por lo tanto, sería conveniente desalentar asentamientos en esas zonas, las cuales suelen tener además ecosistemas frágiles más bien adecuados para su conservación.
- Para que la política de restitución sea genuina y justa deberían ponerse las necesidades de las víctimas por encima de los intereses de los negocios. Esto constituiría un paso verdaderamente importante en la consolidación de una paz futura.

“En el plan de paz para Colombia debería desarrollarse e integrarse un enfoque radicalmente diferente de la guerra contra las drogas que se aplica en la actualidad, de lo contrario el circuito de las drogas y el conflicto armado continuarán minando las posibilidades de realizar los objetivos del proceso de paz y de ponerle fin a la guerra en Colombia.”²

El TNI escribió esto en el año 2000 durante las conversaciones de paz del Caguán entre las FARC y el Gobierno de Pastrana. Todo lo que pronosticamos entonces que sucedería - si el país no aplicaba una política alternativa para la resolución de los problemas relacionados con las drogas en lugar de la estrategia inadecuada que se conoció como el Plan Colombia - ha sucedido. El país ha visto un escalamiento del conflicto, un incremento del desplazamiento interno de población, empeoramiento de la legitimidad del Estado en vastas regiones del país, aumento de las violaciones de derechos humanos, y un mayor deterioro del medio ambiente.³ Como sabemos, esas negociaciones fracasaron y Colombia experimentó una escalada de la violencia rural y un fenómeno de diversificación de las redes de tráfico de drogas. Desde entonces, más de doce años se han perdido en términos de política de drogas.

UNA NUEVA OPORTUNIDAD

Las nuevas conversaciones de paz⁴ ofrecen, una vez más, un marco para desarrollar formas alternativas para hacer frente a la oferta de drogas. Existe un consenso cada vez más afianzado entre amplios sectores de la sociedad - centros de pensamiento, Gobiernos, expertos y funcionarios encargados de las políticas de drogas - de que el modelo de prohibición de las drogas ha fracasado en su ilusorio objetivo de lograr un mundo libre de drogas. Hoy en día hay una nueva atmósfera de debate sobre las estrategias de drogas y sobre las alternativas

posibles que reconoce los impactos negativos y los daños colaterales que se han producido hasta ahora a causa de las drogas y de las políticas para combatirlos. El Gobierno del presidente Santos se ha mostrado abierto a la discusión y ha invitado a otros Gobiernos, principalmente del hemisferio, a hacer lo mismo. La inclusión de la drogas en la agenda de las conversaciones de paz podría ser una oportunidad para impulsar la discusión hacia adelante y desarrollar acciones concretas, particularmente en el tema de políticas de Desarrollo Alternativo (DA). Definido por la ONU como un proceso para prevenir, reducir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes, el DA debe ser parte de una estrategia de desarrollo rural más amplio y de esfuerzos de desarrollo sostenible.⁵

A continuación se presentan algunas recomendaciones y propuestas de políticas sobre desarrollo alternativo que podrían ser considerados en la mesa de negociación en La Habana.

¿Qué debe hacerse para que las políticas de desarrollo alternativo logren reducir la producción ilícita y garantizar al mismo tiempo los medios de subsistencia de la población rural?

Si bien Colombia ha reducido la superficie total de producción de hoja de coca,⁶ a finales de 2011 algunas regiones del país mostraron cifras de crecimiento. Este es el caso de la región de Putumayo-Caquetá, que en 2011 registró un crecimiento del 80 por ciento de la producción de coca, y de la región Meta-Guaviare, con un incremento del 13 por ciento. A finales de 2011, Colombia seguía siendo el mayor productor de coca del país, seguido muy de cerca por el Perú. La reincidencia de las zonas productoras de coca está relacionada con la distribución desigual de la riqueza en Colombia, y con la dinámica de la concentración de la tierra, que sigue expulsando a los

campesinos que emigran a nuevas zonas de asentamiento. Este desplazamiento de la población rural es síntoma de un problema estructural que el Estado no ha abordado en sus estrategias de control de la oferta de drogas.

Colombia no tiene una política alternativa de desarrollo para nuevas zonas de asentamiento en donde el ingreso de la población depende totalmente del cultivo ilegal. Para estas zonas, las políticas de fuerza del Gobierno (erradicación por medio de fumigación aérea, erradicación manual forzada) prevalecen sobre las alternativas de desarrollo. Esta reacción explica el fracaso repetido de una estrategia antidroga que continúa centrándose en los campesinos, uno de los eslabones más débiles de la cadena de las drogas.

Una nueva mirada sobre los problemas relacionados con las drogas en el campo podría empezar por examinar la cuestión de la asistencia y la cooperación internacionales.⁷ Colombia debe volver a examinar y fijar la relación existente entre políticas de fuerza y programas de desarrollo alternativo, y debe decidir si la erradicación sigue siendo una condición previa para la validez del desarrollo alternativo. La erradicación debe ser un proceso gradual y voluntario, y hacer parte de los acuerdos alcanzados con las comunidades que desean alternativas legales. El Estado colombiano debe proteger los programas y proyectos de DA de los impactos negativos generados por la erradicación forzosa.

Se necesitan mecanismos institucionales que aseguren la participación de las comunidades y su integración con los procesos de desarrollo local y regional. En un contexto como éste se podrían desarrollar alternativas a la economía ilegal. Esto garantizaría la legitimidad de las políticas de desarrollo alternativo y sentaría las bases de un orden social, económico, político y am-

biental sostenible. Las iniciativas comunitarias deben revisarse técnicamente así como el uso de la tierra y las políticas de protección ambiental que se establezcan en cada territorio.

Colombia tiene que poner límites a su frontera agrícola. Mientras se mantenga una frontera agrícola abierta se seguirán produciendo olas incesantes de colonos, lo que ratificará la persistencia del ciclo de la coca. El Ministerio de Agricultura ha anunciado la creación de un banco de tierras. Esta entidad debería incluir la concesión de tierras a los agricultores que ahora viven como colonos, ofreciéndoles alternativas dentro de la frontera agrícola. El problema del cultivo ilícito en gran parte debe ser resuelto dentro de la frontera agrícola.

El costo-beneficio de las inversiones en desarrollo alternativo en las zonas remotas es exiguo, porque en esas zonas la infraestructura es deficiente y los servicios son apenas básicos. Por lo tanto, sería conveniente desalentar asentamientos en esas zonas, las cuales suelen tener además ecosistemas frágiles más bien adecuados para su conservación. En lugar de esto se debería asignar tierras dentro de la frontera agrícola usando el modelo de las Zonas de Reserva Campesina. El cierre de la frontera agrícola también garantiza la protección de los ecosistemas estratégicos de las actividades extractivas y de los monocultivos, incluyendo el cultivo de coca. El país debe avanzar en el desarrollo de una política de protección para la Amazonía que permita la recuperación y protección de ecosistemas que actualmente se utilizan de manera perjudicial e irracional. Las políticas indulgentes relacionadas con la minería en la Amazonía darán inicio a nuevos ciclos de asentamientos, que en el futuro podrían superar en número a los de los colonos cocaleros.

El programa *Familias Guardabosques*⁸ debe llegar a su fin. Este programa ha fracasado

en su doble estrategia para controlar las economías ilegales y afirmar la legitimidad del Estado. También debería hacerse un replanteamiento sobre la forma de proteger los ecosistemas, basándose en los progresos obtenidos por la Unidad de Parques Nacionales y en las áreas protegidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Por último, la mejor manera de poner fin a la ocupación de áreas nuevas es poniendo fin al modelo agrario inequitativo vigente en Colombia. La estructura predominante del latifundio sigue avanzando en Colombia a medida que se disuelven las pequeñas propiedades y los beneficios se concentran en pocas manos. Un foro agrario⁹ celebrado recientemente en Bogotá destacó el predominio del latifundio como uno de los principales problemas relacionados con la tierra. Estas grandes concentraciones de tierra han sido la raíz y el motor del conflicto armado. La negativa del poderoso gremio de los ganaderos¹⁰ (propietarios de 38 de los 51 millones de hectáreas de tierras actualmente en uso en el país) para participar en el foro es una muestra de lo difícil que será llegar a un acuerdo sobre la propiedad de la tierra y su uso.

El Gobierno del presidente Santos ha estado impulsando desde su comienzo un esfuerzo de restitución de tierras aparentemente diseñado para compensar a las víctimas y hacer justicia. Este proyecto se materializó en la Ley 1448 de junio de 2011. El Gobierno afirmó que esta ley proveería mecanismos para la restitución de tierras a los desplazados por los actores del conflicto armado del país. Aunque, según un informe realizado por la organización ABColombia,¹¹ la ley “ha sido un paso positivo hacia el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en Colombia, algo que había sido previamente negado de manera sistemática por el Estado ... y ha otorgado derechos de protección a la población bajo el Derecho Internacional

Humanitario (DIH), se han expresado, no obstante, preocupaciones, con respecto a las limitaciones de la Ley 1448 para la devolución de la tierra de acuerdo con las normas internacionales”. A continuación un análisis de la ley.

LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

¿Logrará esta ley realmente hacer justicia en las zonas rurales de Colombia?

En junio de 2011, la administración del presidente colombiano Juan Manuel Santos aprobó la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 1448*. Según el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno, el objetivo de la Ley de restitución consiste en resolver unos 160.000 reclamos, lo que corresponde a 1,5 millones de hectáreas. El Ministro de Agricultura ha dado cifras diferentes, diciendo que la nueva ley permitirá la restitución de 2 millones de hectáreas. Y en octubre de 2012, el presidente Santos dijo que devolvería 2,5 millones de hectáreas durante su actual mandato. En cualquier caso, esas cifras son inferiores a las 6,8 millones de hectáreas que la agencia gubernamental *Acción Social*, dependiente del Ministerio de Agricultura, reconoce que han sido robadas.

El contexto de los objetivos económicos es importante al considerar una ley que se refiere a las zonas rurales. El PNUD, en su informe de 2011¹² señala que en Colombia el modelo de desarrollo rural es profundamente desigual. Los beneficios de la modernización del sector han favorecido a los grandes productores en detrimento de las comunidades rurales pequeñas. Las autoridades colombianas han reconocido que la ley de restitución no es una pieza independiente de la legislación, sino que hace parte del conjunto más amplio de políticas relacionadas con las zonas rurales. El Gobierno predica un modelo económico de desarrollo que busca atraer la inversión en

cinco áreas, de las cuales las más importantes son el sector minero-energético, la agroindustria y la construcción de infraestructura para las industrias extractivas. De acuerdo con el ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, trabajar en la restitución de tierras y al mismo tiempo avanzar en un plan agrícola de producción a gran y mediana escala para la exportación en el marco de una economía moderna no son dos cosas mutuamente excluyentes.

La ley ha recibido numerosos elogios, y 50 millones de dólares como subsidio de los Estados Unidos, pero varias ONG colombianas han expresado su preocupación por la falta de inclusión de los grupos de víctimas, y de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales en el proceso de redacción de la ley, y se han negado a ofrecer su apoyo hasta que no se aborde una serie de cuestiones. Los estudios realizados por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han analizado en detalle numerosos aspectos de la ley que impiden su utilidad como mecanismo para proporcionar reparaciones a las víctimas del conflicto. Se observó, por ejemplo, que la fecha límite para las reclamaciones (1991) parece arbitraria y significa que muchas personas afectadas por la violencia quedarán excluidas; que la restitución no es tan completa como exige el derecho internacional y no cumple las normas internacionalmente reconocidas; que las comunidades desplazadas por la fumigación aérea están excluidas, así como los desplazados intra-urbanos y las víctimas de los grupos paramilitares reclasificados desde 2005 como “bandas criminales”; y que el Gobierno utiliza una cifra baja para el desplazamiento, subestimando la magnitud del problema.

Según las ONG colombiana CODHES, el número de personas desplazadas de sus hogares por los actores involucrados en el conflicto desde 1985 ha llegado a 5,5 millo-

nes, lo que equivale aproximadamente al 10 por ciento de la población y sitúa a Colombia como el país con el mayor número de desplazados internos en el mundo. Aunque todos los grupos armados, incluidos el ejército colombiano y la guerrilla, han contribuido en el desplazamiento forzado, los paramilitares son considerados como los grandes responsables de buena parte de los desplazamientos y la apropiación de tierras. Las fuerzas paramilitares alineadas con determinados intereses comerciales y con la cooperación de funcionarios del Estado – gracias a la precariedad de la titulación de tierras en zonas rurales– pusieron en marcha desde mediados de la década del noventa un enorme proceso de acaparamiento de tierras que ha profundizado aun más la desigualdad en el uso del suelo.

En varios aspectos, la ley dificulta las demandas de restitución de las familias pobres desplazadas. Por ejemplo, la responsabilidad recae sobre la víctima quien deberá proporcionar pruebas precisas de registro de tierras, información que no poseen muchas comunidades y familias desplazadas, quienes además, por lo general, no tienen los medios de solventar el apoyo judicial. Con el fin de poder participar en el proceso de restitución, las víctimas deben suspender cualquier asunto judicial que hubieran comenzado previamente. Incluso en el caso de que una demanda de restitución sea exitosa, las víctimas tienen que asumir la responsabilidad por parte de los atrasos en el pago de impuestos sobre la tierra, lo que en muchos casos podría significar que la restitución sólo conduce a la quiebra y a tener que vender. Existen disposiciones que les impiden a los agricultores vender por un período de dos años, pero los bancos pueden obtener la tierra para cubrir la deuda.

En uno de los artículos que mejor revela la naturaleza de esta ley, las personas desplazadas que hacen una demanda con éxito y

tienen su propiedad legalmente reconocida, pero que descubren que su tierra está siendo utilizada por un negocio “productivo”, deben aceptar que los nuevos ocupantes sigan operando, a menos que puedan demostrar que dichos ocupantes obtuvieron la tierra “de mala fe”. Los ocupantes sólo están obligados a pagar una “renta” a las víctimas, a quienes se les anima a trabajar para los nuevos ocupantes, transformando su papel de aparcerero en obrero asalariado. Amnistía Internacional señala que con esta disposición, existe el peligro de que la [Ley de Restitución de Tierras] ayude a legitimar un proceso que ha implicado a menudo violaciones de derechos humanos a través de cambios en la economía rural de Colombia.

El principal efecto de la ley hasta ahora ha sido el aumento de las amenazas contra las comunidades que luchan por la restitución. En muchas zonas han surgido “pandillas antirestitución” armadas. Cuando se anunció en octubre de 2012 el número de demandas de restitución de tierras, se sugirió que las FARC eran los principales responsables de la mayoría de los desplazamientos. Las autoridades han tratado de extrapolar posteriormente esta información para aseverar que las FARC son los principales autores del desplazamiento total. Mauricio Romero Vidal,¹³ profesor de ciencias políticas en la Universidad Javeriana en Bogotá, señaló que las afirmaciones de que las FARC son los principales responsables de los desplazamientos no son creíbles, pero también que “a partir de estas estadísticas se puede deducir algo más preocupante” a saber, “que los desplazados por las FARC tienen más oportunidades para presentar demandas de restitución que los desplazados por las AUC [el principal grupo paramilitar]”. Un hecho que, dice, “de ser cierto, sería extremadamente grave”.

Teniendo en cuenta el diseño de la ley, su funcionamiento en la práctica, y el contexto

de los objetivos generales de la política gubernamental, la Ley de Restitución de Tierras, en lugar de ser un esfuerzo para ayudar a las víctimas, parece más bien un intento de explotar el sentimiento popular de apoyo a la reforma agraria y a las víctimas del desplazamiento con el fin de asegurarles derechos de propiedad a sectores empresariales, y facilitar la inversión futura en recursos y tierras de Colombia.

Para que la política de restitución sea genuina y justa deberían ponerse las necesidades de las víctimas por encima de los intereses de los negocios. Esto constituiría un paso verdaderamente importante en la consolidación de una paz futura.

NOTAS

1. Ross Eventon tiene una maestría en Relaciones Internacionales y una licenciatura en Economía. Hizo parte del programa de Fellows Jóvenes Samuel Rubin del Transnational Institute, investigando sobre la guerra en Afganistán. Amira Armenta es asistente de investigación del Programa Drogas y Democracia. La información sobre Desarrollo Alternativo fue extraída de Ricardo Vargas, "Drugs and the peace process in Colombia", Norwegian Peacebuilding Resource Center NOREF, 19 de noviembre de 2012; http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/46cbe4d4cf4550886744d45fbaa97c27.pdf
2. Jelsma, M., Vargas, R., (2000) *Drug Crops and Peace Process in Colombia: A Proposal for Peace*, http://www.tni.org/archives/archives_vargas_prop-summary
3. Para leer más sobre los resultados del Plan Colombia, véase, Isacson, A., (2010) "Don't Call It a Model. On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of "success" don't stand up to scrutiny", Washington Office on Latin America, 14 de julio, 2010; http://www.wola.org/publications/colombia_dont_call_it_a_model
4. Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>
5. UNODC y el Desarrollo Alternativo, <http://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/index.html>
6. UNODC, (2012) *Colombia, Monitoreo de cultivos de coca 2011*, Junio de 2012, http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2011.pdf
7. Vargas, R. (2011). *La política de desarrollo alternativo de USAID en Colombia. Un análisis crítico*, TNI Informe sobre políticas de droga, No. 38, Octubre de 2011. <http://www.tni.org/es/briefing/lapol%C3%ADtica-de-desarrollo-alternativo-de-usaid-en-colombia>
8. Tenthoff, M., (2008). *El Urabá: donde el desarrollo alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo*, TNI Informe sobre políticas de drogas No. 27 , Septiembre de 2008. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief27-s.pdf>
9. "Así arrancó el 'Foro de política de desarrollo agrario integral'", *PNUD Colombia*, 18 de diciembre, 2012; <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=kk--1-foro%20agrario&x=67359#.UQagqn2e7Lg>
10. "Ganaderos se apartan de foros sobre tierras en diálogos de paz", *El Tiempo*, 16 de diciembre, 2012, http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz-ganaderos-se-apartan-de-foro-sobre-tierras_12456628-4
11. ABColombia Report, (2012), *El Panorama Actual de Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Ley 1448*, Junio de 2012; http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Colombia_the_Current_Panorama_Spanish.pdf
12. UNDP Report, (2012) *Colombia rural. Razones para la paz*, <http://hdr.undp.org/en/reports/national/latamericathecaribbean/colombia/name,23256,en.html>
13. "Las tierras despojadas por las FARC: un debate necesario", *Razón Pública*, 14 de octubre, 2012, <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3331-las-tierras-despojadas-por-las-farc-un-debate-necesario.html>

Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia de TNI viene analizando las tendencias mundiales del mercado y las políticas de drogas ilícitas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas, especialmente la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

TNI promueve políticas basadas en pruebas contrastadas y guiadas por los principios de reducción del daño, derechos humanos para los usuarios y los productores, y usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto persigue la reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU, que se caracterizan por su incoherencia, y se han vuelto obsoletas, superadas por nuevas aportaciones científicas y nuevas políticas pragmáticas que han resultado fructíferas.

Durante la última década, el programa se ha centrado en el desarrollo de las políticas sobre drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas ilícitas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

Proyecto sobre reformas a las leyes de drogas

El proyecto sobre reformas a las leyes de drogas promueve políticas de drogas más humanas, balanceadas y efectivas a través del diálogo y el análisis de los acontecimientos más recientes en la región.

El proyecto fue creado en el contexto de la evidencia creciente de que la larga “guerra a las drogas” ha fracasado. Las actuales políticas internacionales de control de drogas no han disminuido el consumo de éstas, no han frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el creciente tráfico de drogas. En vez de esto, las políticas han desembocado en violaciones a los derechos humanos y en una crisis de los sistemas judicial y penitenciario.

Es hora de realizar una discusión honesta basada en la investigación y el análisis sobre la efectividad de las actuales políticas y sus alternativas.



Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos

Tel: -31-20-6626608

Fax: -31-20-6757176

E-mail: drugs@tni.org

www.tni.org/drogas
www.undrugcontrol.info
www.druglawreform.info