

Sustitución de cultivos de uso ilícito

Entre la represión y la radicalización

Considerado uno de los aspectos más novedosos y decisivos del punto cuarto del Acuerdo Final, por su enfoque y visión de la problemática, la implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito se ha convertido en uno de los principales catalizadores de la conflictividad social. Un largo historial de incumplimientos, el aumento del área cultivada, la recuperación del sesgo punitivo en su tratamiento y los problemas de seguridad asociados al reacomodamiento de los grupos armados ilegales dibujan un panorama mucho más complicado que aquél en el que se negoció. ¿Qué alternativas hay en este contexto?

Por: Víctor Barrera, Camila Carvajal y Andrés Aponte*

Nuevo escenario, cambio de incentivos

Mientras que la negociación del acuerdo, en general, y del tema de sustitución de cultivos de uso ilícito, en particular, se desarrolló en un ambiente propicio para asumir un enfoque novedoso para la superación de esta problemática (por ejemplo, la no criminalización de los cultivadores), la implementación en esta materia ha tenido lugar en un nuevo escenario, producto, al menos, de tres situaciones que han transformado los incentivos de los principales actores involucrados: Gobierno nacional, campesinos cocaleros y grupos armados ilegales que permanecen activos.



Cortesía de Laura Inés Contreras. Los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito se han convertido en uno de los principales catalizadores de la conflictividad social.

Fuerza vs. Concertación

El triunfo del “NO” en el plebiscito de octubre de 2016 y el proceso de re-negociación al que dio lugar, si bien no generó cambios sustantivos en lo acordado en esta materia, sí introdujo cambios menores que limitaron el alcance de algunos puntos y presionaron para priorizar una orientación de mano dura: (i) redujo de dos años a uno el plazo para que los cultivadores renuncien a la siembra de coca y, así, evitar ser perseguidos penalmente; (ii) solicitó una mayor discrecionalidad para que el Gobierno impulse la erradicación forzada y la aspersión aérea en aquellos casos en los que no se logren acuerdos voluntarios de sustitución con las comunidades; y, (iii) señaló que el acceso a los títulos de propiedad debían estar condicionados a que los predios estuvieran libres de cultivos de uso ilícito. En este sentido, obs-

taculizó la posibilidad de que algunas medidas relacionadas con el punto sobre Reforma Rural Integral (RRI) se desarrollen de manera simultánea con la sustitución de cultivos ilícitos, tal cual era el espíritu del acuerdo en este punto.

Aumento del área cultivada y presiones políticas por resultados

Aunque el país no se encuentra en una situación igual de crítica como la que experimentó a principios de esta década, el aumento sostenido del área cultivada que se ha registrado desde 2013, debido a múltiples causas, transformó las estrategias dominantes del Gobierno y de los campesinos cocalleros. En el primer caso, el aumento de la presión doméstica e internacional para ofrecer resultados concretos en materia de erradicación en un corto plazo, ha obligado al Gobierno a orientarse por concerta-

ciones expés y al detal que, al no ser viables, derivan en el predominio de estrategias de erradicación forzada.

En el caso de los campesinos cocalleros, históricamente marginados y escépticos frente la capacidad del Estado para cumplir sus promesas, el aumento del área cultivada les da una mayor capacidad de negociación en términos relativos, constituye una ventana de oportunidad para exigir condiciones que les resulten más favorables de acuerdo a sus agendas y planes de vida, **más allá de lo que establece el acuerdo.**

Reacomodamiento de las organizaciones armadas ilegales

La salida de un actor clave en el mercado de la economía de la coca, como es el caso de las FARC, ha generado un reacomodamiento de otros actores interesados en copar los territorios que ha

Tabla 1. Principales movilizaciones cocalleras y sus desenlaces (enero-mayo de 2017)

Actores	Lugar	Fecha	Desenlace
Ascamcat	Tibú (Norte de Santander)	18-01-2017	Movilizaciones en Caño Indio. Acuerdo de sustitución con familias de las cuatro veredas que hacen parte de la zona de influencias de la ZVTN ¹ .
Mesa regional de organizaciones sociales	Putumayo	18-01-2017	Movilización: preocupación por erradicación forzada potencial. Insistieron en la necesidad de acordar un programa de sustitución.
Campesinos cocalleros	Tumaco (Nariño)	25-01-2017	Inicio de manifestaciones de campesinos cocalleros en oposición a la erradicación.
Campesinos cocalleros	Tumaco (Nariño)	03-02-2017	Protestas de campesinos cocalleros por erradicación terrestre. Luis Carlos Villegas estuvo presente en ese episodio, en el marco del lanzamiento del primer Centro Estratégico Operativo.
Coordinadora municipal de cultivadores de Anorí	Anorí (Antioquia)	08-03-2017	Conformación de la Coordinadora y movilización municipal. Hubo un líder campesino detenido.
Campesinos cocalleros	Barbacoas (Nariño)	10-03-2017	Bloqueos de vías por parte de manifestantes de Consejos Comunitarios inconformes con la erradicación de cultivos de coca.
Campesinos cocalleros	Balboa (Cauca)	29-03-2017	Campesinos bloquearon la llegada del Ejército para evitar la erradicación de cultivos de coca.
Campesinos cocalleros	Tumaco (Nariño)	01-04-2017	Bloqueos y enfrentamientos contra la Fuerza Pública de casi 300 cultivadores que se oponían a la erradicación. Después de 4 días, se acordó la constitución del Consejo Territorial Municipal del PNIS ² y la firma de contratos con las familias cultivadoras.
Campesinos cocalleros	Tumaco (Nariño)	13-04-2017	Bloqueos en el municipio y en la vía que conduce de Tumaco a Pasto. 11 policías que estaban erradicando coca fueron detenidos por cultivadores por más de 24 horas, a una hora del casco urbano de Tumaco.

Fuente: Archivo de prensa del Cinep/PPP



Cortesía de Laura Inés Contreras. Los procesos de concertación y sustitución voluntaria solo serán efectivos y sostenibles si se generan capacidades territoriales para la inclusión económica y política del campesinado.

dejado esta guerrilla en un escenario donde la concentración territorial de los distintos eslabones de la cadena productiva (cultivo, transformación y comercialización) aumentan los potenciales de disputa entre estas organizaciones ilegales y comprometen la viabilidad de los programas de sustitución y la seguridad de quienes se acojan a él.

Uso de la fuerza y radicalización de las demandas

Como resultado de estos tres factores, la implementación del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito ha empeorado la ya conflictiva relación entre el Gobierno y los campesinos cocaleros en contravía de los mecanismos de participación contemplados en el acuerdo. En varias regiones del país, las diferentes marchas, paros y bloqueos han derivado en choques violentos entre manifestantes y Fuerza Pública, lo que ha arrojado un saldo preocupante de heridos e, incluso, muertos de ambas partes.

Como de costumbre, el Gobierno ha insistido en que estos hechos obedecen a la infiltración de grupos ilegales, lo cual contribuye a la estigmatización de las organizaciones y comités de campesinos cocaleros y desconoce los márgenes de autonomía que estos tienen en contextos donde deben convivir con este tipo de agrupaciones al margen de la ley, precisamente, por la incapacidad del Estado de brindar seguridad en estos territorios.

Lo anterior, sumado a un largo historial de incumplimientos por parte de diferentes gobiernos y la persistencia de la negación de la dimensión política de los campesinos cocaleros, ha derivado en una creciente radicalización de las demandas de este sector social y la exigencia de soluciones a problemáticas más amplias, a través de una estrategia mixta de acciones colectivas disruptivas (bloqueos, paros, etc.) y convencionales (asambleas, peticiones, etc.).

El resultado de esta conflictiva interacción es una típica situación que da lugar a un equilibrio pernicioso en el

que ninguno de los principales actores involucrados encuentra que su estrategia es viable, pero que, al ser su mejor opción a nivel individual, no le queda más que mantenerla. Desde este punto de vista, el resultado general conduce inevitablemente al escalamiento del conflicto en circunstancias en que los grupos armados ilegales, que son quienes verdaderamente se lucran del negocio y ejercen violencia, amplían sus dominios territoriales, lo que agrava aún más el problema. De seguir así, no hay paz territorial que valga.

¿Alternativas?

Ahora bien, ¿cómo romper este equilibrio pernicioso? Aunque es obvia, la respuesta se encuentra en el acuerdo mismo: “el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) hace parte de la Reforma Rural Integral (RRI)” (Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, p.102).

Olvidar este aspecto tan básico implica desconocer que el tema de los cultivos de uso ilícito es una consecuencia de un problema agrario no resuelto y, por lo tanto, insistir en que la superación del primer problema es una condición previa para la solución del segundo es un desacierto monumental en la formulación de la política pública.

Los procesos de concertación y sustitución voluntaria, así como los estímulos económicos y la asistencia técnica que promete el Gobierno en el corto plazo, solo serán efectivos y sostenibles si se enmarcan de manera simultánea con la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo regional y rural de mediano y largo plazo, que genere capacidades territoriales encaminadas a viabilizar las economías campesinas y sentar las bases para la inclusión económica y política del campesinado en su conjunto.

Referencias

Gobierno Nacional de Colombia, FARC-EP y países garantes (2016). Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Pág. 102. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Notas

- 1 Zonas Veredales Transitorias de Normalización
- 2 Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

***Víctor Barrera, Camila Carvajal y Andrés Aponte**
 Investigadores del Cinep/Programa por la Paz.
 Equipo Estado, Conflicto y Desarrollo.