
LOS ACUERDOS DE PAZ DE COLOMBIA INDICAN EL CAMINO HACIA UNA SOLUCIÓN. ¿PERO SE IMPLEMENTARÁN?

*Adam Isaacson**

El comercio de drogas prolongó el conflicto armado colombiano más allá de su lapso de vida “natural”, pues proporcionó a los grupos insurgentes el dinero y el deterioro institucional que necesitaban para sobrevivir. Sin embargo, este no es solo una causa de violencia: el comercio de drogas es un síntoma de las condiciones más profundas del largo conflicto colombiano, en particular de la debilidad del Estado y de la impunidad. Una mejor gobernanza constituye la salida más permanente de ambas, y el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC da amplia evidencia de que ambas partes así lo entienden.

Si el gobierno colombiano cumpliera con sus compromisos del primer capítulo del acuerdo, sobre Reforma Rural Integral, el campo colombiano dejaría de ser un lugar hospitalario para el cultivo de coca. Estos compromisos incluyen un registro nacional de la tenencia de tierras y su titulación masiva; la construcción de vías terciarias y de sistemas de irrigación; el mejoramiento de los programas de electrificación, educación, salud, seguridad alimentaria y el acceso a crédito, entre otros. Muchos de ellos son bienes públicos que cualquier gobierno debería proporcionar a sus ciudadanos. Pero será costoso ponerlos en práctica durante los 15 años que prevé el acuerdo, especialmente en zonas distantes de la frontera agrícola colonizadas por generaciones de desplazados.

* Senior Associate for Defense Oversight, Washington Office on Latin America. Tomado de *Order from chaos*, blog de Brookings Institution, 28-04-2017. Se publica con las autorizaciones correspondientes. Traducción de Alberto Supelano. Fecha de recepción: 08-05-2017, fecha de aceptación: 04-09-2017. Sugerencia de citación: Isaacson, A. (2017). Los acuerdos de paz de Colombia indican el camino hacia una solución. ¿Pero se implementarán?, *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 329-332. doi: <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n37.16>

El cuarto capítulo de los acuerdos de paz se centra en la economía de la droga y proclama la intención de “resolver el problema de las drogas ilícitas”. Compromete al gobierno colombiano a firmar acuerdos de “planes integrales de sustitución de cultivos” con las comunidades de cultivadores de coca de todo el país. Estos acuerdos varían según la región, pero el marco común hoy exige la erradicación voluntaria de coca a cambio de unos 12 mil dólares en asistencia por familia cultivadora durante un periodo de dos años, con el fin de ayudarlo a desarrollar un “proyecto productivo”: una inversión en un cultivo o un producto que ofrezca buenas perspectivas de mercado. A las que cumplan se les prometen títulos de sus parcelas informales si no tienen coca después de dos años. Las que no cumplan estarán sujetas a erradicación forzosa, que puede ser realizada con participación de anteriores combatientes de las FARC.

La parte de “cultivos ilícitos” del acuerdo de paz es más transaccional que su parte de “reforma rural”. En vez de abordar la debilidad o ausencia del Estado, dice: “erradique tanto, y recibirá este beneficio”. El hecho de que su texto es público desde 2014 creó un incentivo perverso para que los agricultores de todo el país siembren coca para calificar como beneficiarios.

Este incentivo perverso es una de las razones para que haya explotado en tamaño el cultivo de coca en Colombia, creciendo un 140% desde 2012. Otras incluyen la suspensión de la fumigación aérea sin una estrategia alternativa a cambio. (Algunos observadores dicen que la suspensión fue una concesión del gobierno a las FARC. Esto es falso: la suspensión se produjo después de que un estudio de la Organización Mundial de la Salud señaló un posible riesgo de cáncer. Los acuerdos de paz preveían expresamente la posibilidad de futura fumigación aérea.) La rápida siembra de coca también fue favorecida por un dólar más fuerte, lo que hizo que los precios al productor de hoja de coca fueran más generosos en pesos; una reducción del precio del oro, que alentó a las personas a pasar de la minería ilícita a la coca; y la capacidad de los cultivadores organizados para oponerse a la erradicación manual.

Para hacer frente al creciente aumento del cultivo de coca, el gobierno colombiano encara tres modelos, cada uno con su propio electorado:

1. *Resolver permanentemente la situación con un proyecto de largo plazo para establecer la gobernanza y el Estado de derecho en las áreas rurales.* Esto significa llevar la presencia del Estado y proporcionar bienes públicos. Esta es la visión que se expresa en el primer capítulo de

los acuerdos de paz. Es la prescripción de tecnócratas del gobierno, académicos, organizaciones no gubernamentales, donantes internacionales al desarrollo y muchas organizaciones de la sociedad civil. Pero es la opción más costosa, y no produce los rápidos resultados de corto plazo que exigen los políticos de Bogotá y Washington.

2. *Obtener logros parciales y semipermanentes a través de un modelo transaccional y negociado de “sustitución de cultivos”*. Esta es la visión del cuarto capítulo de los acuerdos de paz. En algunas regiones del país esta estrategia puede lograr reducciones sostenidas del cultivo de coca. Pero los programas de “sustitución de cultivos” tienen fechas límite después de las cuales el gobierno dejará de firmar cheques. Después de ellas, sin cambios significativos en la presencia del Estado y la instauración del estado de derecho, existe el riesgo de que en muchas regiones se vuelva a cultivar coca.

3. Obtener logros de corto plazo pero fácilmente reversibles con una dura estrategia de erradicación forzosa, que puede incluir la fumigación aérea. Esta es la solución que el gobierno de Estados Unidos ha respaldado durante 30 años, y hoy sugiere a Colombia en términos enfáticos. Es también popular entre los políticos de oposición de la derecha colombiana.

Estos tres enfoques no son mutuamente excluyentes. De hecho, los acuerdos de paz contemplan realizar los tres en forma simultánea, aunque exijan dar a (1) y (2) mucho más énfasis del que jamás han recibido.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos solo durará un año más. Y parece decidido a dedicar ese año a (2) y (3), sin fumigación, que no se reanudará durante su mandato.

El gobierno de Santos espera erradicar 100 mil hectáreas de coca en 2017, frente a 18 mil en 2016 (el gobierno de Estados Unidos estimó que a finales de 2016 había 188 mil hectáreas). De esa reducción, 50 mil provendrían de campañas de erradicación manual forzosa, con equipos de erradicación, policías o soldados que extraen las plantas del suelo o las fumigan a mano, sin compensar a los cultivadores que siembran en áreas donde no deberían (parques nacionales, reservas indígenas) o en lotes que el gobierno considera parcelas “industriales”. El gobierno espera que las 50 mil hectáreas restantes sean el resultado de acuerdos de sustitución voluntaria firmados con las comunidades de todo el país, como prevé el capítulo cuatro de los acuerdos.

El gobierno dice que ya firmó acuerdos con familias cultivadoras que cubren al menos 38 mil hectáreas. Sin embargo, el plan parece sumamente ambicioso dada la incapacidad demostrada del gobierno

para cumplir en forma oportuna sus anteriores compromisos con las comunidades rurales. Los analistas colombianos de la experiencia de desarrollo alternativo anterior son especialmente escépticos. La idea de sustituir 50 mil hectáreas este año “es desproporcionada y carece de realismo”, dice Daniel Rico, un experto colombiano muy citado que manejó programas de cultivos ilícitos del gobierno. “Esto ha creado enormes expectativas en las zonas rurales, y al final el único resultado será que por cada familia que se inscriba haya seis más que quieren los mismos beneficios pero no los pueden obtener”.

El plan para el próximo año poco tiene que decir acerca del enfoque (1), que parece estar archivado por ahora. Cualquier esfuerzo real en (1), que significaría la plena implementación del capítulo de desarrollo rural de los acuerdos, quedará a cargo del sucesor de Santos: por ahora, el Congreso colombiano ni siquiera ha empezado a debatir las leyes que deben estar vigentes para implementar los compromisos del primer capítulo. Y en tiempos de recursos escasos —el bajo precio del petróleo y un peso débil han reducido en una cuarta parte el presupuesto del Estado, en dólares, desde que comenzaron las conversaciones con las FARC— no hay dinero disponible para lanzar un Plan Marshall para la Colombia rural. El apoyo de donantes internacionales será esencial, pero no suficiente para cubrir el faltante.

Por lo pronto, este enfoque más eficaz —pero menos aceptable políticamente— tendrá que esperar. Esto deja el “lado duro” favorecido por Estados Unidos y la estrategia menos agresiva prevista por el cuarto capítulo de los acuerdos de paz.

Si el gobierno de Santos solo cumpliera la mitad de su meta de erradicación declarada en 2017, eso debería ser suficiente para reducir las estadísticas del cultivo de coca en este año. Aunque poco importante en el panorama general, un menor número de hectáreas de coca en el próximo año daría a Bogotá un respiro político contra los partidarios de la política de línea dura. Sin embargo, a menos que el gobierno colombiano siguiente se tome en serio el cumplimiento de los compromisos del capítulo de desarrollo rural de los acuerdos, el énfasis continuo en la erradicación y la “sustitución” producirá los mismos fracasos que hemos presenciado en los últimos treinta años.