



Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia

Informe sobre América Latina N°87 | 26 de febrero de 2021

Traducido del inglés

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	i
I. Introducción	1
II. El auge de la coca colombiana.....	4
A. La frontera agrícola y el conflicto	4
B. El Plan Colombia	6
C. El acuerdo de paz y sus consecuencias	7
D. La evolución del mercado de la coca y la política de la coca	9
III. Las comunidades y la coca	11
A. ¿Quién cultiva coca?	11
B. ¿Por qué cultivar coca?	12
C. Violencia hacia los cultivadores.....	14
D. Violencia contra los niños durante la pandemia	17
IV. Los problemas de la sustitución	19
A. Diseño e implementación defectuosos	19
B. Amenazas, tensiones y repercusiones	20
C. Los riesgos de volver a la coca	22
V. Estrategias coercitivas: erradicación, fumigación y uso de la fuerza.....	24
A. Erradicación.....	24
B. Fumigación aérea.....	27
C. Combatiendo a los grupos armados	30
VI. Un enfoque diferente.....	32
A. Reparar la economía rural	32
B. Seguridad	33
C. Mujeres y niños.....	34
D. Los aliados de Colombia	34
VII. Conclusión	36
ANEXOS	
A. Mapa de Colombia.....	37
B. Cultivos de coca e incidentes violentos, 2019	38
C. Hectáreas de coca cultivadas y erradicadas, 2013-2019	39
D. Cadena de suministro de coca en Colombia.....	40
E. Acerca de International Crisis Group	41
F. Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2017	42
G. Consejo directivo de Crisis Group	43

Conclusiones principales

¿Qué hay de nuevo? Los cultivos de coca han alcanzado niveles de producción récord en Colombia desde el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC firmado en 2016, llevando al gobierno a expandir su campaña de erradicación forzosa con el respaldo de las autoridades estadounidenses. Bogotá afirma que eliminar la planta reducirá la violencia rural.

¿Por qué importa? La inseguridad en el campo colombiano ha empeorado constantemente en los últimos años como resultado de la competencia entre grupos armados, y entre éstos y los militares. Más erradicación, y potencialmente la fumigación aérea, podrían intensificar la violencia al empujar a los agricultores a las garras de los grupos armados, sin lograr detener la replantación de coca.

¿Qué se debería hacer? Colombia y EE. UU., el principal patrocinador externo de las duras políticas antinarcoóticos en América Latina, deberían pasar la página sobre el uso de la fuerza contra los cultivadores de coca en un intento por reducir el suministro mundial de cocaína. Impulsar las economías rurales, seguir adelante con la sustitución de cultivos y evitar enfrentamientos con los cultivadores sería una mejor política.

Resumen ejecutivo

La coca está en el centro de un feroz debate sobre la inseguridad rural en Colombia que continúa empeorando. Las hojas de la planta son la única materia prima con la que se puede fabricar la cocaína, una droga ilegal que genera ganancias descomunales y financia a grupos armados y criminales. El presidente de Colombia, Iván Duque, sostiene que toda la cadena de suministro de narcóticos (desde el cultivo de coca hasta el tráfico mundial de cocaína) es el flagelo detrás de las crecientes masacres, el desplazamiento forzado y los asesinatos de líderes sociales en Colombia. Con los cultivos de coca alcanzando nuevos máximos en los últimos años, Bogotá ha ampliado considerablemente el despliegue del ejército y la policía para arrancar o erradicar de otra forma los cultivos de coca. También amenaza con reiniciar la fumigación aérea. Sin embargo, el enfoque basado en la erradicación forzosa de la coca, que EE. UU. ha apoyado firmemente, tiende a empeorar la violencia rural y no logra reducir el suministro de drogas. Se requiere una nueva estrategia que convenza a los cultivadores de coca a que abandonen una planta que les ofrece ingresos estables y una alternativa atractiva a otros cultivos legales.

El desmantelamiento de la economía de las drogas ilícitas fue uno de los seis ejes principales del histórico acuerdo de paz de 2016 entre el Estado y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Ese acuerdo prometía instituir un programa de sustitución de cultivos a nivel nacional que permitiría a aproximadamente 200 000 familias cultivadoras de coca dedicarse a otros negocios legales. Intentó romper los vínculos entre la insurgencia y el tráfico de drogas, mientras establecía la autoridad estatal en zonas del país donde el control criminal y la pobreza habían permitido durante mucho tiempo que prosperara la producción de cocaína.

Cuatro años después, solo unas pocas de esas promesas se han cumplido. Los cultivos de coca comenzaron a crecer a niveles históricos durante las negociaciones de paz, motivados en parte por la expectativa de que un posible acuerdo beneficiaría a los cultivadores de coca que se comprometieran a sustituir sus cultivos. Esta tendencia creció a medida que el gobierno tenía dificultades en cumplir las promesas hechas a los agricultores. El gobierno colombiano no ha sido capaz de transformar los fundamentos económicos que hacen de la coca, de rápido crecimiento y destinada a un mercado internacional leal, un cultivo tan fiable. Nuevos grupos armados se han movido rápidamente para intentar controlar la cadena de suministro dejada por las FARC. Guerrilleros y criminales compiten por el control de la compra y el procesamiento de la coca, así como las rutas de tráfico hacia el exterior del país.

Las políticas del gobierno de Duque no han ayudado. En lugar de redoblar los esfuerzos para cumplir con los acuerdos de 2016, el gobierno ha centrado su estrategia para llevar el orden al campo colombiano en métodos coercitivos como la erradicación manual. Hay poca evidencia de que esta estrategia pueda tener éxito, ya sea interrumpiendo el suministro de coca o reduciendo la violencia. La erradicación lleva a los agricultores a alinearse involuntariamente con los grupos armados, ya que el único servicio que les ofrece el Estado es percibido como un despropósito que acaba con sus medios de vida. Los campesinos, vulnerables a la coerción de los traficantes y estigmatizados por los militares como colaboradores ilegales, son víctimas de la

violencia de ambos. Los soldados también han sufrido bajas e impactos psicológicos durante la erradicación manual. Peor aún, tanto los militares como los cultivadores saben que estas medidas solo tendrán un efecto momentáneo, ya que las tasas de replantación se encuentran entre el 40 y el 50 por ciento, o por encima.

Una estrategia para reducir la violencia debe enfocarse en que el Estado proteja a los campesinos y en ofrecerles verdaderas alternativas legales al cultivo de coca. Si se les da apoyo, la gran mayoría de los cultivadores han indicado que abandonarían la economía de la coca voluntariamente. Los agricultores necesitan una ayuda más sistemática para realizar esa transición. En especial, esto implicaría mejoras significativas en las vías terciarias, acceso a créditos y la formalización de la propiedad rural, como se establece en el paquete transformador de reformas rurales prometidas en el acuerdo de paz de 2016. Mientras tanto, el gobierno debería restarles protagonismo a los métodos de erradicación forzosa y descartar los planes para retomar la fumigación aérea. Para preservar la confianza entre los campesinos y el ejército y la policía, las fuerzas de seguridad no deben estar en la primera línea de la destrucción de cultivos si ésta se lleva a cabo.

Como muestra de apoyo a estas reformas, la nueva administración de EE. UU. debería pasar la página de la larga historia en la que ha respaldado medidas duras, pero en esencia contraproducentes, para acabar con el suministro de drogas. En cambio, la administración estadounidense debería respaldar los esfuerzos integrales para impulsar las economías rurales de Colombia. Junto con el Congreso, también debe reconsiderar la idea de que el presidente de los EE. UU. debe certificar el cumplimiento de la política antinarcóticos estadounidense anualmente por parte de los países clave para que éstos puedan recibir ayuda extranjera. Este proceso ha ejercido una gran presión sobre Colombia para que centre su política de seguridad rural en reducir la producción de coca de una manera que resulta insensible a las dinámicas locales y exacerba las amenazas a las que se enfrenta la población civil.

Las últimas décadas han demostrado que Colombia está perdiendo la batalla contra una planta que ha estado en el centro de un peligroso mercado de drogas, pero cuyo cultivo ha ofrecido un salvavidas a las comunidades rurales más pobres. Es el momento de analizar detenidamente una estrategia que se ha centrado excesivamente en destruir esa línea de vida y no lo suficiente en reemplazarla por algo mejor.

Bogotá/Nueva York/Washington/Bruselas, 26 de febrero de 2021

Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia

I. Introducción

Desde hace medio siglo, la coca y su derivado, la cocaína, han estado en el centro de la violencia en Colombia. En la década de 1980, el tráfico de cocaína nutrió a los cárteles de la droga en Medellín y Cali, organizaciones criminales cuyos vastos recursos les permitieron comprar funcionarios e infiltrarse en el Estado. A medida que fueron creciendo, algunos de estos carteles desencadenaron una campaña terrorista en la que asesinaron a miles de personas, desde candidatos presidenciales y ministros hasta agentes de policía y civiles inocentes¹. El dinero de la droga alimentó posteriormente a las insurgencias de izquierda de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como a los grupos paramilitares que las combatieron. Varias administraciones colombianas han insistido en que eliminar la coca es vital para poner fin al conflicto. El expresidente Álvaro Uribe en 2002 dijo que, “Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz”².

El gobierno colombiano no es el único que defiende este punto de vista. Desde 1998, cuando la sesión especial de Asamblea General de la ONU declaró su objetivo de lograr “un mundo libre de drogas”, una red de instituciones nacionales e internacionales ha mantenido un régimen global de control de drogas centrado en eliminar la producción, la venta y el uso de estupefacientes³. Para Colombia, esta iniciativa ha significado una guerra de 30 años contra los cultivos de coca, librada con el apoyo económico, el respaldo y la presión de EE. UU. Desde que comenzó el milenio, EE. UU. ha gastado \$11,6 mil millones de dólares en ayuda bilateral para Colombia, incluida la financiación de fumigación aérea y esfuerzos de erradicación manual⁴. Durante ese tiempo, Colombia ha recaudado impuestos de defensa adicionales y le ha ordenado a su ejército que destruya cultivos y laboratorios a lo largo y ancho del escabroso terreno del país.

Sin embargo, esta enorme inversión de recursos financieros y humanos no ha logrado parar el cultivo de coca. El número de hectáreas cultivadas, después de caer a un mínimo estimado de 48 000 en 2012, repuntó a 154 000 en 2019, la tercera cifra anual más alta desde el 2000⁵. Mientras tanto, la producción mundial estimada de

¹ Ver Andrés López, *Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005* (Bogotá, 2005).

² “Discurso de posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez”, *El Tiempo*, 8 de agosto de 2002.

³ “Resolución aprobada por la Asamblea General: declaración política”, A/RES/S-20/2, 21 de 1998; Martin Jelsma, “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas de 1998”, Transnational Institute, 1 de abril de 2003.

⁴ “Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission”, Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de EE. UU., diciembre de 2020, p. 25.

⁵ Tanto la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) como el Departamento de Estado de EE. UU. mantienen registros separados de los cultivos de coca. Este informe se basa en las estadísticas de la ONU; las cifras estadounidenses tienden a ser más altas. Para un aná-

cocaína estuvo cerca a duplicarse entre 2014 y 2018, y la mayor parte de las incautaciones (el 35 por ciento) tuvieron lugar en Colombia. Se estima que el 90 por ciento de la cocaína incautada en los EE. UU. en 2018 se originó en Colombia⁶.

La resistencia de la coca agrava la inseguridad que continúa asolando al campo colombiano a pesar del histórico acuerdo de paz que se firmó entre el Estado y la guerrilla de las FARC en 2016⁷. Para el presidente Iván Duque, la violencia rural tiene su raíz en la propagación de esta resistente planta: “a más coca, menos paz”⁸. Para respaldar esta afirmación, su gobierno señala el hecho de que los cultivos de coca están ubicados en las regiones más turbulentas del país⁹. Las ganancias del narcotráfico financian una nueva generación de grupos armados (guerrillas disidentes, ex-paramilitares y grupos criminales) que, aunque están más fragmentados que sus predecesores, son igualmente expertos en matar e intimidar a civiles.

Pero este enfoque del gobierno que considera a la coca como la raíz de la violencia en Colombia ignora la evidencia que sugiere que el conflicto es impulsado por una gama mucho más amplia de factores, y también lo induce a tomar medidas destinadas a su eliminación que resultan ser contraproducentes¹⁰. La experiencia reciente también muestra que los intentos de eliminar los cultivos exacerban la inseguridad en las áreas rurales, en lugar de reducirla. Las prolongadas campañas antinarcóticos han transformado la producción de coca, y ha hecho que los pequeños cultivadores sean tanto los pilares de su comercio y en sus principales víctimas¹¹. La erradicación forzosa ha criminalizado a los cultivadores pobres, los ha desplazado a los márgenes del territorio colombiano y los ha llevado a ponerse del lado de los grupos armados locales. Los civiles tienden a estar en mayor peligro cuando varias bandas de narcotraficantes, al igual que los militares, luchan por el control del territorio.

lisis a profundidad de la viabilidad de lograr el objetivo de un mundo libre de drogas y las consecuencias no deseadas del régimen de control de drogas, ver David Bewley-Taylor, *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge, 2012), “Taking Stock: A Decade of Drug Policy – A Civil Society Shadow Report”, International Drug Policy Consortium, 2018; y Francisco Thoumi, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes* (Baltimore, 2003).

⁶ “World Drug Report 2020: Drug Supply”, UNODC, junio de 2020, pp. 21-36.

⁷ “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, noviembre de 2016.

⁸ Tuit de Iván Duque, @IvanDuque, presidente de Colombia, 1:26pm, 1 de septiembre de 2020.

⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, noviembre de 2020.

¹⁰ De hecho, los analistas han argumentado que no existe un vínculo causal claro entre los cultivos de coca y la violencia, señalando que algunos municipios con menos coca enfrentan niveles más altos de violencia, y viceversa. Ver Juan Carlos Garzón Vergara y Juan David Gelvez F., “¿Más coca, más homicidios? Mejor piénselo dos veces”, Fundación Ideas para la Paz, 13 de febrero de 2019. Óscar A. Alfonso O., “Homicidios y coca: ¿hay una relación?”, Razón Pública, 12 de agosto de 2019.

¹¹ Los cultivos de coca generalmente se cuantifican por el número de hectáreas cultivadas, aunque esta medida es inexacta. La verificación de los cultivos sobre el terreno rara vez es posible, lo que conduce a que las mediciones tengan que depender de datos satelitales y de otro tipo y, por lo tanto, las cifras de la ONU y los EE. UU. de los mismos períodos de tiempo a menudo varían significativamente. Además, la superficie cultivada dice poco sobre el impacto social de los cultivos de coca o sobre la cantidad de cocaína que pueden producir los cultivos, ya que la eficiencia de estos varía. Múltiples analistas han sugerido usar otras métricas, tales como el número de familias involucradas en el cultivo, para capturar el verdadero impacto de la coca. “Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission”, op. cit.

Este informe examina las realidades de la violencia que rodea a la coca en las zonas rurales de Colombia hoy en día. No se enfoca en la cocaína y su tráfico internacional, temas que son cubiertos por una amplia literatura¹². Sus conclusiones se basan en más de 80 entrevistas con familias cultivadoras de coca, funcionarios locales y nacionales, militares, diplomáticos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos. Se basa en el trabajo de campo presencial realizado en Antioquia, Cauca y Guaviare, así como en conversaciones remotas con interlocutores radicados en Caquetá, Chocó, Córdoba y Norte de Santander.

¹² Ver, por ejemplo, Peter Reuter, “Systemic Violence in Drug Markets”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 53, no. 3 (2009), pp. 275-284; Peter Andreas y Joel Wallman, “Illicit Markets and Violence: What is the Relationship?”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 53, no. 3 (2009), pp. 225-229; y Juan Camilo Castillo y Dorothy Kronick, “The Logic of Violence in Drug War”, *American Political Science Review*, vol. 114, no. 3 (2020), pp. 874-887.

II. El auge de la coca colombiana

A. La frontera agrícola y el conflicto

El cultivo de coca es en parte el resultado de oleadas de migración interna a lo largo del siglo XX, durante las cuales miles de colombianos pobres se dispersaron profundamente en el campo con la esperanza de establecer fincas productivas¹³. Desde la década de 1980 en adelante, la coca, un producto que crecía con facilidad y que los traficantes recolectaban en la finca y por el que pagaban ahí mismo, fue “la única oportunidad de construir una vida medio digna” para muchos campesinos necesitados¹⁴.

Pero para los habitantes de las zonas rurales colombianas la coca ha sido una bendición y una maldición. La coca construyó fincas y pueblos en áreas deshabitadas, y le ha proporcionado a muchas familias campesinas pobres movilidad social, acceso a la educación y mejor salud¹⁵. A pesar de eso, cultivar coca no equivale a una vida fácil ni segura. Como explicó un excultivador de coca, “la coca era mejor que cualquier otro cultivo, pero también trajo la guerra a nuestras puertas”¹⁶. Ya que es ilegal cultivar coca, los campesinos a menudo operan según las reglas de los actores violentos que controlan el comercio. En muchos casos, no pueden decidir a quién venderle y cuentan con pocas alternativas si la transacción resulta injusta. La coca pone a los campesinos en contacto directo con grupos armados, especialmente al momento de la venta. Las mujeres cuentan que hay más violencia sexual y doméstica, así como reclutamiento de menores, en las zonas de cultivos de coca¹⁷. En las tierras en disputa, los cultivadores corren el riesgo de enfrentar represalias si le venden a cierto grupo, en lugar de a su rival. En palabras de un funcionario del gobierno local, “siempre lo dijimos, la coca nos matará”¹⁸.

Sin embargo, las drogas no son la raíz de la mayor parte de la violencia en Colombia. El conflicto armado interno empezó veinte años antes que el comercio de cocaína en el país, y los agravios asociados a éste le dieron forma al negocio de las drogas. La coca es originaria de ciertas partes de Colombia, pero había sido un cultivo de importancia marginal en comparación con otros países andinos, donde históricamente la planta ha sido venerada por los pueblos indígenas, incluso usada para tratar el mal de altura¹⁹. Comerciantes de esmeraldas, luego vinculados a los carteles de Cali y

¹³ Manuel Enrique Pérez Martínez, “La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, no. 51 (2003), pp. 61-90; Estefanía Ciro, *Levantados de la selva: Vidas y legitimidades en los territorios cocaleros* (Bogotá, 2020); Fernán Enrique González, “Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia”, *Sociedad y Economía*, vol. 17 (2009), pp. 185-214.

¹⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, etnógrafo de la comunidad cocalera, diciembre de 2020.

¹⁵ Francisco Gutiérrez, “Tensiones y Dilemas de la Producción Cocalera”, *Análisis Político*, no. 97 (2019), pp. 71-90.

¹⁶ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, Las Aulas Briceño, diciembre de 2020.

¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, excultivadoras de coca, San José del Guaviare y Briceño, diciembre de 2020.

¹⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Briceño, diciembre de 2020.

¹⁹ Muchas comunidades indígenas en Colombia también mastican hojas de coca, pero su uso tradicional es menos extenso que en Bolivia y Perú. Ver Miguel Elías Ramos Noguera, “El consumo ancestral de la hoja de coca en los pueblos indígenas de Colombia, Perú y Bolivia como parte de su

Medellín, introdujeron los cultivos al sureste de Colombia hacia 1975 como complemento a las importaciones de coca de Perú y Bolivia que refinaban en Colombia y enviaban al exterior²⁰. La guerrilla de las FARC, que surgieron en la década de 1960, se involucró en el negocio de la coca al darse cuenta de su utilidad para manejar las relaciones con las comunidades rurales y asegurar ingresos estables.

Las FARC inicialmente trataron la coca igual que a otras actividades económicas: un negocio que debe ser regulado y gravado. La guerrilla estableció relaciones de trabajo con terceros compradores (*chichipatos*), quienes recolectaban las cosechas y se las entregaban a los traficantes. Para poder gravar estas transacciones, las guerrillas establecieron un precio mínimo que incluía su parte y se aseguraron de que los campesinos ganaran lo suficiente para satisfacer sus necesidades²¹. Un excomandante recordó: “La única forma en que era posible un precio base era porque el producto es ilegal. Esto significa que el comprador depende de la materia prima, por lo que podemos fijar un precio artificialmente alto”²². Para evitar que la nueva planta causara grandes disparidades de ingresos, las FARC limitaron en algunas áreas la cantidad de coca que podía cultivar cada campesino y ordenaron que las mismas familias también plantaran productos alimenticios²³. No obstante, la llegada de un nuevo y lucrativo cultivo trastornó el orden social en las zonas rurales, provocando disputas en las que la guerrilla tuvo que entrar a mediar. Las FARC se labraron una reputación agresiva pero eficaz en la regulación del comportamiento social²⁴.

En la década de 1980 surgieron grupos paramilitares de derecha que trabajaban con los grandes terratenientes y el Estado en contrainsurgencia²⁵. Al principio, estos grupos mantuvieron vínculos comerciales con terceros que traficaban. Sin embargo, en unos pocos años, cuando los carteles de Medellín y Cali se fracturaron, los paramilitares absorbieron a los compradores e intermediarios de coca, creando redes de narcotraficantes bien armadas que competían directamente con las FARC²⁶. En res-

identidad cultural”, *Desbordes, Revista de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades*, vol. 8 no. 1 (2017), pp. 29, 38.

²⁰ María Clemencia Ramírez, *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá, 2001).

²¹ Entrevistas de Crisis Group, funcionario, grupo local de monitoreo de coca, noviembre y diciembre de 2020. Susan Virginia Norman, “Narcotization as Security Dilemma: The FARC and Drug Trade in Colombia”, *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 41, no. 8 (2018), pp. 646, 648.

²² Entrevista de Crisis Group, excomandante de las FARC en Arauca, Bogotá, enero de 2021.

²³ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario regional, Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, Caquetá, diciembre de 2020.

²⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, etnógrafo de la comunidad cocalera, diciembre de 2020.

²⁵ Los grupos paramilitares surgieron en Colombia a mediados de la década de 1960 como células de autodefensa de derecha reguladas por el Estado mediante el Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968. El paramilitarismo contemporáneo nació en 1981, cuando narcotraficantes, terratenientes, ganaderos y miembros del ejército colombiano formaron una alianza para contrarrestar el secuestro y la extorsión de la guerrilla. Cuando los grupos paramilitares expulsaron a las FARC de las zonas de cultivos de coca, absorbieron el negocio. El tráfico de drogas se volvió cada vez más importante para sostener a los grupos paramilitares después de que fueron prohibidos en 1989. Francisco Gutiérrez Sanín, *Clientelistic Warfare: Paramilitary and the State in Colombia* (Oxford, 2019); Carlos Medina Gallego, “La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación”, *Análisis Político*, vol. 18, no. 53 (2005), pp. 77-87.

²⁶ Norman, “Narcotization as Security Dilemma”, op. cit., pp. 638-659.

puesta, la guerrilla dejó de permitir la entrada de *chichipatos* a su territorio a principios de la década de 1990, y decidieron recolectar la cosecha, refinar la coca y vender el producto ellos mismos²⁷. Al fomentar alianzas con grupos especializados más pequeños en la cadena de suministro, las FARC y los paramilitares construyeron líneas de producción separadas que incluían cultivos, laboratorios de procesamiento y redes de tráfico.

B. *El Plan Colombia*

Para 1999, Colombia era, sin lugar a duda, el mayor productor de coca de los Andes, con unas 160 000 hectáreas cultivadas. El conflicto en el país también estaba en su punto máximo²⁸. Con el objetivo de evitar que Colombia se convirtiera en un “Estado fallido” y detener la entrada de cocaína a los EE. UU., ese año Washington y Bogotá lanzaron el Plan Colombia, un programa de una década que costó más de \$10 mil millones de dólares, el cual amplió considerablemente la erradicación y la fumigación, mientras impulsó el apoyo militar y policial para combatir a las FARC²⁹. Durante los siguientes ocho años, Colombia destruyó 1,15 millones de hectáreas de coca mediante fumigación aérea con el pesticida glifosato³⁰. EE. UU. canalizó gran parte de su apoyo antinarcóticos a través del ejército colombiano, el cual amplió sus filas en un 150 por ciento y recibió mejor armamento y entrenamiento de contrainsurgencia. A partir de 2002, el gobierno del presidente Álvaro Uribe desplegó esta fuerza robustecida para ampliar una campaña por aire y tierra contra las FARC, mientras desmantelaba laboratorios y se enfocaba en comandantes guerrilleros que estuvieran involucrados con el narcotráfico³¹.

Los círculos políticos estadounidenses han considerado durante mucho tiempo los logros militares del Plan Colombia como un éxito, pero éste tuvo un alto costo. La campaña del gobierno colombiano contra los rebeldes de las FARC sí redujo las capacidades de la guerrilla, como lo demuestra la fuerte reducción en los secuestros. Sin embargo, estas tácticas exacerbaron las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, y agudizaron la desconfianza de los habitantes rurales hacia el Estado³².

El impacto del Plan Colombia en el mercado de las drogas también estuvo acompañado por consecuencias imprevistas. En lugar de desaparecer después de la fumigación, la producción de coca simplemente se extendió a partes más remotas del campo, pasando de las regiones productivas del sur a la costa del Pacífico, así como a otros

²⁷ Francisco E. Thoumi, “Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582, no. 1 (2002), p. 106.

²⁸ Juan Gabriel Tokatlián, “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis Político*, vol. 21, no. 64 (2008), pp. 67-104.

²⁹ Megan Alpert, “15 years and \$10 billion later, U.S. efforts to curb Colombia’s cocaine trade have failed”, *Foreign Policy*, 8 de febrero de 2016.

³⁰ “Report of the Western Hemisphere Drug Policy Commission”, op. cit., p. 28.

³¹ Michael Miklaucic y Juan Carlos Pinzón, “Partnership: The Colombia-U.S. Experience”, *Prism*, 20 de noviembre de 2017.

³² Adam Isacson, “The Many Lessons of Plan Colombia”, Washington Office on Latin America (WOLA), 4 de febrero de 2016; Adam Isacson, “Colombia: Don’t Call it a Model”, WOLA, 13 de julio de 2010.

lugares a lo largo de la frontera con Venezuela³³. Los cultivos llegaron a áreas que están protegidas legalmente de la fumigación, como parques naturales y reservas indígenas. Otros se agruparon en áreas sin una clara presencia institucional, donde grupos armados y carteles podían regular el mercado y establecer su control.

C. *El acuerdo de paz y sus consecuencias*

El acuerdo de paz de 2016 reconoce que el tráfico de cocaína había “penetrado, alimentado y financiado” el conflicto, y dedicó uno de sus cinco puntos a desligar a las FARC del negocio ilícito³⁴. En 2014, antes de que las partes llegaran a un acuerdo final, las FARC anunciaron que romperían sus vínculos con el narcotráfico, mientras que el gobierno se comprometió a apoyar la creación de medios de vida alternativos para los campesinos³⁵. Un año después, el Consejo Nacional de Estupefacientes del gobierno decidió detener la fumigación aérea, y la Corte Constitucional posteriormente prohibió su uso, citando daños al ambiente y a la salud pública³⁶.

El acuerdo de paz de 2016 se comprometió a dar un giro en la política de drogas y apoyar, en vez de castigar, a los dos grupos más vulnerables en la cadena de suministro: los campesinos pobres que cultivan hoja de coca y un número pequeño pero creciente de consumidores domésticos de drogas. Concibió un programa de sustitución de cultivos ligado a la reforma rural y al desarrollo de infraestructura. El texto también estableció que las iniciativas para reemplazar la coca serían compasivas, basadas en el consentimiento de la comunidad y adaptadas a las condiciones locales de cada área donde se cultiva la coca³⁷.

Al mismo tiempo, el acuerdo reafirmó el derecho del Estado a erradicar la coca, pero solo como último recurso si fracasaban las negociaciones con los campesinos para reemplazar sus cultivos³⁸. Según informes, se presentaron diferencias entre las partes durante las conversaciones de paz sobre qué tan pronto se deberían eliminar los cultivos. Los cultivadores habían solicitado una reducción voluntaria gradual de los cultivos de coca, mientras que el gobierno pretendía la eliminación inmediata. Al final, temiendo que nuevos grupos armados intentaran acaparar el mercado después

³³ Entre 2010 y 2019, los cultivos de coca aumentaron de poco menos de 2000 hectáreas a 41 710 en Norte de Santander, un aumento del 2000 por ciento. “Dinámica de cultivos de coca”, Observatorio de Drogas de Colombia; “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019”, UNODC, julio de 2020, p. 41.

³⁴ Acuerdo final, punto 4.

³⁵ “Colombia: Las FARC se comprometen a romper nexos con el narcotráfico”, BBC Mundo, 16 de mayo de 2014.

³⁶ “Colombia suspende uso del polémico pesticida glifosato contra cultivos de coca”, BBC Mundo, 15 de mayo de 2015; “Sentencia T-236/17”, Corte Constitucional de Colombia, 2017.

³⁷ Acuerdo final, punto 4.1.

³⁸ “En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”. Acuerdo final, punto 4.1.3.2.

de su desmovilización, las FARC acordaron que los cultivadores deberían eliminar sus plantas de coca de inmediato³⁹.

A fines de 2016, los planes para implementar estas secciones del acuerdo de paz se concretaron en el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS). Con la participación inicial de las FARC y con la verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el programa prometió una serie de incentivos monetarios y técnicos para ayudar a los campesinos a renunciar a la coca. Se les planteó a los campesinos que erradicaran sus cultivos a cambio de un año de subsidios alimenticios mensuales (por un total de \$3400 dólares a la tasa de cambio actual), una inyección de efectivo para cultivos de subsistencia y ganado (\$500 dólares) y, por último, apoyo a corto plazo para un nuevo proyecto de vida (\$2560 dólares) con asistencia técnica (\$900 dólares), seguido de una inversión a más largo plazo (hasta \$2900 dólares). Ante el escepticismo de algunos cultivadores sobre la buena fe del gobierno, las FARC se comprometieron a presionar a Bogotá para que cumpliera sus promesas⁴⁰.

La expectativa a lo largo de las conversaciones de paz de que los cultivadores de coca se beneficiarían materialmente del acuerdo contribuyó a lo que pronto se convertiría en un aumento generalizado de los cultivos, como se puede ver en el Anexo C.⁴¹ El gobierno de Duque ha atribuido este aumento a los incentivos que considera perversos del acuerdo; a saber, las promesas de un generoso apoyo estatal a los cultivadores de coca en el acuerdo inicial sobre drogas, así como el cese de las fumigaciones en 2015⁴². Pero también influyeron otros factores. A finales de 2015, el precio internacional del oro, otro producto que tiene un mercado ilícito importante para muchos grupos armados que ocupan y explotan minas ilegales por la fuerza, colapsó, presuntamente llevando al crimen organizado a invertir más en cocaína⁴³. La demanda internacional también se incrementó en 2015 y 2016 y se mantuvo estable hasta al menos 2019⁴⁴. Mientras tanto, las grandes incautaciones de cocaína bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos llevaron a los traficantes a buscar más materia prima para compensar el suministro perdido⁴⁵.

Una vez que se logró el acuerdo de paz, la rápida retirada de las FARC del narcotráfico dejó un vacío caótico pero muy lucrativo. Los carteles y otros grupos armados

³⁹ Entrevista de Crisis Group, observador internacional que monitorea el PNIS, noviembre de 2020.

⁴⁰ Entrevistas de Crisis Group, cultivador en proyecto piloto del PNIS, Briceño, diciembre de 2020; experto internacional involucrado en el monitoreo temprano del PNIS, noviembre de 2020. Los pequeños cultivadores de las antiguas áreas de las FARC estaban acostumbrados a que la guerrilla actuara como intermediario y árbitro en el mercado de la coca, y por lo tanto pidieron garantías de que el programa llegaría a buen término.

⁴¹ “En lugar de detener la producción de coca, el PNIS generó más coca, ya que los campesinos buscaron los beneficios de este proceso”. Entrevista de Crisis Group, funcionario, MAPP-OEA, noviembre de 2020.

⁴² Tuit de Iván Duque, presidente de Colombia, @IvanDuque, 5:16pm, 26 de septiembre de 2020. Entrevista de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, Bogotá, noviembre de 2019.

⁴³ “El tráfico de cocaína de Colombia hacia el mundo”, Fundación Paz y Reconciliación, abril de 2020, pp. 5-6.

⁴⁴ “World Drug Report 2020, Chapter 2: Drug Use and Health Consequences”, UNODC, 2020, p. 10; “La cocaína universal”, *El País*, 13 de diciembre de 2020.

⁴⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en políticas internacionales de drogas, noviembre de 2020. El expresidente Santos actualmente es miembro del Consejo Directivo de Crisis Group.

no involucrados en el acuerdo vieron la oportunidad de ingresar o expandirse a través de las cadenas de suministro⁴⁶. Compradores externos vinculados a los proveedores de drogas u otros grupos armados, muchos de los cuales (incluidos los carteles mexicanos) tenían relaciones tensas con las FARC o estaban explícitamente vetados de sus áreas, de repente tuvieron rienda suelta⁴⁷. La violencia rural que había disminuido en 2016, cuando se firmó el acuerdo, comenzó a aumentar tan solo un año después.

D. *La evolución del mercado de la coca y la política de la coca*

Múltiples grupos armados y criminales en Colombia compiten ahora por controlar los territorios donde se cultiva, se convierte en pasta y se trafica la coca. El grupo insurgente de izquierda más grande que aún subsiste, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ha expandido de manera considerable su huella territorial y acceso a armas desde 2016, incluyendo a lo largo de los principales corredores de tráfico en la costa del Pacífico, la frontera con Venezuela y el Bajo Cauca⁴⁸. Los grupos que surgieron de las organizaciones paramilitares también son prominentes en el narcotráfico, entre ellos los Gaitanista, los Caparros, los Rastrojos y decenas de grupos locales más pequeños. Por último, los grupos que se definen a sí mismos como disidencias de las FARC, que tienen presencia en áreas donde operaban antiguos frentes de las FARC, controlan partes del negocio, a veces compitiendo entre sí. Dentro de esta mezcla volátil, las alianzas se forman y se rompen rápidamente, incluso con actores del tráfico internacional en México y Brasil⁴⁹. Tan fluida es la nueva arquitectura del narcotráfico que en lugares como el Cauca y el norte de Antioquia, los residentes a menudo dicen no estar seguros de qué grupos o cuántos de ellos están presentes⁵⁰.

La creciente inseguridad en áreas supuestamente de posconflicto, junto con la creciente producción, ha dado forma a la política hacia la coca en los años posteriores al acuerdo de paz. Argumentando que la coca es la causa de un número creciente

⁴⁶ Informe de Crisis Group sobre América Latina N°63, *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, 19 de octubre de 2017.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario, Comisión de la Verdad, San José del Guaviare, noviembre de 2020. Ver también informe de Crisis Group sobre América Latina N°84, *Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela*, 14 de diciembre de 2020.

⁴⁸ “¿Qué hacer con el ELN? Opciones para no cerrar la puerta a una salida negociada”, Fundación Ideas para la Paz, 28 de enero de 2020.

⁴⁹ Las rutas del narcotráfico evolucionan constantemente, pero generalmente siguen varias salidas del país. La coca del Putumayo y Nariño se traslada a la costa del Pacífico, donde gran parte se exporta a través de Tumaco o Buenaventura. Una menor cantidad de coca cultivada en el Cauca se mueve a través de ese departamento hacia Timbiquí y Guapi. La coca que se cultiva cerca de Venezuela, al igual que parte de la del sur del país, se exporta a través de la frontera hacia Venezuela. La coca del sur de Córdoba y del norte de Antioquia puede moverse ya sea al oeste hacia el Pacífico a través del Chocó o al este hacia Venezuela, y parte también sale al norte hacia la costa Atlántica. La coca del Guaviare, Caquetá y otras partes de los departamentos del sur del país se mueve en gran parte hacia la frontera con Brasil. Funcionarios informan que los laboratorios para refinar la pasta base en cocaína, cada vez más pequeños y móviles, están ubicados en su mayoría cerca de los sitios de exportación. Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, noviembre de 2020; funcionario senior, MAPP-OEA, noviembre de 2020.

⁵⁰ Entrevistas de Crisis Group, miembros de la comunidad local, Santander de Quilichao, febrero de 2020.

de masacres, homicidios selectivos y desplazamiento, Duque ha ampliado enormemente la erradicación manual y se comprometió a reiniciar la fumigación aérea⁵¹. En 2020 y 2021, su gobierno estableció metas anuales para erradicar 130 000 hectáreas de coca, mucho más que las 80 000 erradicadas en 2019⁵². Colombia tiene actualmente casi siete veces más unidades de erradicación manual que bajo la administración de Santos⁵³. Durante la administración del expresidente Donald Trump, EE. UU. fomentó la erradicación como un medio para reducir el suministro de cocaína, argumentando que “los problemas número uno, dos y tres para EE. UU. en Colombia son la lucha contra el narcotráfico”⁵⁴. Al reunirse en 2019, los países acordaron conjuntamente trabajar hacia la meta de reducir la producción de coca y cocaína en un 50 por ciento para 2023⁵⁵.

⁵¹ En 2020, el Ministerio de Defensa documentó 162 víctimas de homicidios colectivos (en los que murieron cuatro o más personas), un número que ha aumentado constantemente desde un mínimo de 38 en 2016. “Logros de la política de defensa y seguridad”, Ministerio de Defensa, diciembre de 2020; “Presidente Duque rechaza vil asesinato de policías en Norosí, Bolívar”, Presidencia de Colombia, 17 de septiembre de 2020.

⁵² “En un 62% se incrementó la meta de erradicación forzada para este año”, *El Tiempo*, 10 de febrero de 2020.

⁵³ Entrevista telefónica de Crisis Group, fuente de seguridad internacional, noviembre de 2020.

⁵⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario estadounidense, noviembre de 2020.

⁵⁵ “U.S.-Colombia High Level Dialogue Joint Communique”, comunicado de prensa, Departamento de Estado de EE. UU., Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley, 9 de octubre de 2019.

III. Las comunidades y la coca

Hay cuatro pasos esenciales para convertir la hoja de coca en cocaína para el mercado global: cultivar la coca, procesarla a pasta base, refinarla a clorhidrato de cocaína y traficarla. Aunque la composición de los grupos a lo largo de la cadena de suministro ha fluctuado con el tiempo, el papel de los pequeños cultivadores en la producción se ha mantenido relativamente constante⁵⁶.

A. ¿Quién cultiva coca?

El gobierno, el ejército y los cultivadores de coca describen dos tipos de cultivos en Colombia actualmente: pequeñas fincas de menos de tres hectáreas y grandes operaciones de tipo industrial⁵⁷. La UNODC estima que el tamaño promedio de terreno por familia cultivadora de coca en Colombia es de aproximadamente una hectárea, aunque esto no excluye que una minoría de cultivadores cuente con terrenos más grandes⁵⁸. Funcionarios colombianos e internacionales dicen que no tienen datos sólidos que muestren qué tipo de cultivo predomina o produce la mayor parte de la coca⁵⁹. Lo que no se discute, sin embargo, es que ambos tipos de cultivos involucran a campesinos pobres, ya sea como cultivadores o como jornaleros. En 2016, se estimaba que 215 000 familias estaban involucradas en el cultivo de coca⁶⁰.

El gobierno cree que la coca más rentable se cultiva en terrenos más grandes, de entre 30 y 40 hectáreas, algunas de ellas localizadas en medio de zonas que están legalmente fuera del alcance de la erradicación⁶¹. Las autoridades señalan importantes terrenos en resguardos indígenas de Nariño, así como en los límites de la selva amazónica en regiones del sur como Putumayo y Guaviare. Las relaciones entre estos grandes productores y los grupos armados son turbias y varían según la región. El ejército colombiano cree que los grupos armados tienen el control directo de algunos terrenos, mientras que otros son empresas privadas gravadas ilícitamente por estos grupos. Los campesinos también describen distintos tipos de acuerdos laborales. Si bien muchos trabajadores se trasladan voluntariamente a las grandes plantaciones

⁵⁶ Como muestra la gráfica en el Anexo D, estos campesinos a menudo obtienen poco provecho económico de su participación en el producto mientras enfrentan el mayor riesgo de violencia.

⁵⁷ A mediados de la década de 1990, la política de erradicación de coca en Colombia distinguía entre productores industriales y pequeños productores con menos de tres hectáreas, siendo los productores más grandes objeto de erradicación y fumigación. Esta distinción se eliminó después de 2002, pero la mayoría de los defensores de los cultivadores de coca todavía se refieren al máximo de tres hectáreas para definir la comunidad de cultivadores de subsistencia. “Características agrícolas de los cultivos de coca en Colombia” UNODC, 2006, p. 63.

⁵⁸ “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019”, UNODC, julio de 2020, p. 57.

⁵⁹ “Es difícil obtener algún tipo de estimado realmente preciso de [cuánto se cultiva industrialmente y cuánto en los pequeños cultivos]. Tampoco creemos que realmente se pueda”. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de seguridad internacional, noviembre de 2020. Una de las razones es la falta de verificación en el terreno del número de hectáreas cultivadas, así como la ausencia de un registro de la propiedad actualizado en muchas partes de Colombia.

⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, Bogotá, octubre de 2019.

⁶¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, noviembre de 2020.

para ganar un salario, a veces de hasta 70 000 u 80 000 pesos por día (\$20 a \$23 dólares), en otras áreas como el sur de Córdoba, los campesinos han reportado el reclutamiento forzado de jornaleros para trabajar en los cultivos de coca cercanos a parques naturales u otras áreas protegidas⁶².

El grupo disidente de las FARC Frente 1 mantiene un “control total” sobre el cultivo y procesamiento en el departamento del Guaviare, de acuerdo con declaraciones militares. Según un oficial militar de alto rango, “Tienen de 30 a 40 trabajadores fijos viviendo en estos terrenos. Les pagan por raspar la hoja de coca, luego también les venden comida, y al final les quitan lo que la persona ha comido y consumido de su salario”⁶³. Otras fuentes cuestionan esta versión, insistiendo en que los disidentes no administran esas fincas, sino que simplemente les cobran impuestos a los cultivadores⁶⁴.

Los campesinos que se encuentran cerca de estos terrenos más grandes dicen que trabajan en esas fincas principalmente para complementar sus ingresos del cultivo en pequeños terrenos. Las familias que cultivan coca en sus propias tierras o tierras alquiladas, por ejemplo, pueden enviar a un pariente a trabajar como raspachín en las fincas más grandes⁶⁵. Al mismo tiempo, estas familias mantienen sus pequeños terrenos de menos de tres hectáreas, a menudo sin títulos de propiedad formales.

En general, los cultivadores de coca tienden a ser jóvenes (un estudio encontró que el 40 por ciento eran menores de diecinueve años) o económicamente desfavorecidos, por ejemplo, hogares encabezados por mujeres o ancianos⁶⁶. Como grupo, la mayoría de los cultivadores de coca son migrantes que no son originalmente de las áreas que están cultivando y entre ellos hay muchas víctimas del conflicto que han sido objeto de desplazamientos interno⁶⁷.

B. *¿Por qué cultivar coca?*

La coca es el único producto agrícola en Colombia con un mercado que ofrece precios mínimos y garantiza que toda la cosecha tendrá comprador. Si bien es ilegal, estas garantías han hecho que la economía de la coca sea particularmente estable para los pequeños cultivadores y ayudan a entender por qué su determinación de cultivarla es tan resistente.

⁶² Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, San José del Guaviare y Briceño, diciembre de 2020. En el Bajo Cauca, “grupos armados llevaron gente a deforestar e ingresar al parque nacional”. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Defensoría del Pueblo, noviembre de 2020.

⁶³ Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, noviembre de 2020.

⁶⁴ Según esta versión, los productores venden sus cosechas a terceros traficantes, que operan bajo la protección del Frente 1. En el proceso, entregan una suma significativa (aproximadamente \$175 dólares por kg según una declaración) en impuestos a los disidentes. “Es una mentira decir que estos son operaciones de los disidentes de las FARC. Son solo personas que tienen permiso para operar y pagan el impuesto”. Entrevista de Crisis Group, funcionario, Defensoría del Pueblo, San José de Guaviare, diciembre de 2020.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, familia excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁶⁶ Ángela Penagos, Juan Quiñones y Lilia Sánchez, “Juventud rural en entornos complejos: compartiendo el territorio con la coca”, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, enero de 2020.

⁶⁷ Entrevista telefónica de Crisis Group, académico que estudia la sociología del cultivo de coca, noviembre de 2020.

A lo largo de la historia comercial del cultivo de coca en Colombia, los traficantes o grupos armados han fijado un precio de compra de facto que varía según el mercado internacional, pero nunca es tan bajo como para socavar los costos de producción⁶⁸. Esta ganancia predeterminada le permite a los campesinos sin acceso al sistema bancario, y a menudo sin títulos de propiedad, obtener créditos de los comerciantes y tenderos locales para acceder a insumos como fertilizantes, pero también los alimentos básicos que puedan necesitar mientras esperan la cosecha⁶⁹. La coca es el único producto para el que el dolor de cabeza del transporte a través del territorio colombiano está resuelto: mientras que los cultivadores de productos lícitos deben enviarlos de forma independiente al mercado, a menudo a un gran costo por carreteras en mal estado o en barco, los compradores de coca recogen la cosecha de casa en casa. Como dijo un líder comunitario: “La coca es el único producto que se puede sacar de la zona donde se cultiva. Con otros productos se pueden tener cosechas creíbles, pero el transporte al mercado es tan costoso que se pierde”⁷⁰.

La coca se cosecha rápidamente y crece durante todo el año, lo que proporciona cosechas más frecuentes que otros cultivos. Un excultivador le dijo a Crisis Group: “La coca requiere de seis a siete meses para producir por primera vez. La piña tarda dieciséis meses y los árboles de caucho nueve años. Y la coca se cosecha cada tres meses”⁷¹. La hoja es también uno de los pocos productos a los que los pequeños cultivadores pueden agregar valor antes de su venta⁷². Aproximadamente la mitad de todos los productores transforman la hoja cruda en pasta base ellos mismos, un proceso relativamente simple para el que se utilizan insumos comunes como gasolina, cemento y amonio⁷³.

El constante flujo de efectivo de la coca, con pagos que llegan cuatro o más veces al año, les ha permitido a muchos campesinos mantener a sus familias e invertir

⁶⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en el mercado colombiano de coca, noviembre de 2020.

⁶⁹ Entrevista de Crisis Group, excultivadores de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, representante de campesinos locales, San José del Guaviare, noviembre de 2020. Para obtener más información sobre los desafíos del desarrollo agrícola en Colombia, ver Andrés García, *Peace and Rural Development in Colombia: The Window for Distributive Change in Negotiated Transitions* (Abingdon, 2020); Ángela María Penagos, Santiago Tobón, Nicolás Pérez, Claudia Ospina y Lilia Sánchez, “Nota de lineamientos estratégicos para la agricultura en Colombia desde una perspectiva territorial”, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2018.

⁷¹ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020. En algunas regiones como Putumayo y Caquetá, la coca crece aún más rápido, proporcionando cosechas cada 90 días.

⁷² “Lo que a los campesinos les da dinero es la posibilidad de darle valor agregado a la hoja, es decir, hacer la pasta base. Ellos no pueden cargar cincuenta bultos de yuca, de plátano [al mercado], eso les cuesta muchísimo moverlo, además las condiciones de las vías son terribles. Nada compite con un kilo de pasta base”. “Diez puntos clave para conocer más a fondo la historia del Caquetá: Entrevista con Estefanía Ciro”, *Diario de Paz Colombiana*, 25 de marzo 2018.

⁷³ “Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019): Resumen Ejecutivo”, UNODC, 2019, p. 2.

para el futuro⁷⁴. Estas inversiones incluyen expandirse a otros tipos de productos y enviar a sus hijos a la escuela y la universidad. Algunas campesinas describen sus terrenos como el único medio de conseguir seguridad financiera, especialmente si son madres cabeza de familia⁷⁵. “Con la coca, una hectárea sostiene a una familia de tres”, dice un cultivador. “Pero otros cultivos en el mismo predio no alcanzan. La coca pagó la educación de nuestros hijos”⁷⁶.

C. *Violencia hacia los cultivadores*

A pesar de los beneficios económicos de la coca, todos los campesinos involucrados saben, en palabras del líder de una asociación de campesinos, “que están sembrando un cultivo ilegal y que van a estar expuestos a la violencia”⁷⁷. Ubicados en la primera parte de la cadena de suministro, los campesinos están atrapados entre dos fuerzas hostiles: los grupos armados o traficantes que controlan el comercio, y los militares y la policía que buscan ponerle fin.

A medida que la coca se ha adentrado más en la periferia de Colombia, donde las instituciones civiles del Estado tienen una capacidad limitada, los campesinos cultivan cada vez más en áreas donde los grupos armados ilegales tienen la autoridad de facto. Estos grupos buscan el control territorial en parte para facilitar la recolección y el transporte seguro de la coca. Dominar determinado territorio también es lucrativo porque a menudo le permite a un grupo gravar toda la actividad económica de la zona que controla⁷⁸. Una cultivadora dijo:

Este es el gran problema de la coca, trae todas las cosas malas. Es el precursor de todo lo malo: los grupos armados en nuestras áreas, el reclutamiento, el engaño del dinero rápido, la prostitución, el trabajo forzoso⁷⁹.

Tomar el control de un área a menudo implica violencia, o la amenaza de ella, y somete a todos los habitantes a las necesidades de los nuevos patrones. En una zona que vive bajo el control de una facción disidente de las FARC, los residentes describieron vivir con una sensación de terror generalizado: “Uno vive debajo de las reglas que [los grupos armados] establezcan, sin garantías ni derechos. Te pueden expropiar tu tierra, te pueden matar, te pueden acusar de sapo, te pueden robar”⁸⁰. Los miembros de los grupos armados a menudo se mezclan con la comunidad y viven con sus familias e hijos. Esta presencia constante significa que toda la población civil está bajo vigilancia⁸¹. Una excultivadora describió vivir en “una ley de silencio comunal”

⁷⁴ Una encuesta nacional encontró que más de la mitad de los cultivadores de coca invirtieron sus ganancias principalmente en educación. Francisco Gutiérrez, “Tensiones y Dilemas de la Producción Cocalera”, op. cit., pp. 71-90.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, líder de asociación de campesinos, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁷⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, senador colombiano, Partido Verde, noviembre de 2020.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión de la Verdad, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁸¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario religioso en Cauca, noviembre de 2020.

en la que pocos hablarán. “Estamos desprotegidos y hemos tenido que aprender a sobrevivir”⁸².

Los grupos armados a menudo imponen reglas a toda la población local, no solo a los cultivadores de coca, para garantizar que la actividad ilegal pueda llevarse a cabo sin obstáculos. Pueden presionar a los residentes para que informen unos de otros, señalando presuntos colaboradores del ejército u otros grupos⁸³. En el Chocó, un departamento costero del Pacífico donde el ELN y el cartel Gaitanista están activos, una lideresa de la sociedad civil explicó: “Los grupos armados están imponiendo sus leyes, lo que dificulta la libertad de movimiento. No hay libertad de expresión. Controlan la economía; controlan el abastecimiento de alimentos. Pueden hacerlo por la falta de orden público”⁸⁴.

Las personas de estas comunidades que han tenido interacción directa con funcionarios estatales describen sentirse en grave riesgo⁸⁵. Los residentes que se resisten a cultivar coca pueden ser acusados de deslealtad. Por ejemplo, según informes, varios frentes disidentes de las FARC ofrecen incentivos para que los campesinos siembren coca, tales como insumos o semillas a bajo costo. El incentivo viene con una amenaza implícita. “Si quiero dejar de cultivar coca, tengo que dejar la zona por completo o enfrentar las consecuencias”, dijo un excultivador⁸⁶.

El momento de la venta también parece ser de alto riesgo para los cultivadores, particularmente en áreas donde dos o más grupos están en disputa. Como dijo un excultivador de coca, “mi problema cuando tenía coca era que los grupos armados llegaban de vez en cuando a mi finca. El riesgo podría estar en cualquier momento”⁸⁷. Los cultivadores describieron episodios en los que su cosecha de coca o el dinero que les pagaron por ésta atrajeron a vándalos y ladrones⁸⁸. Un grupo puede intentar robar el producto de un rival o tomar represalias contra los campesinos que le venden a otras organizaciones⁸⁹. Oficiales de seguridad que trabajan con el programa nacional de sustitución han descubierto que la violencia contra los excultivadores, muchos de los cuales viven cerca a campesinos que aún cultivan, también es mayor durante la cosecha, quizás debido a la presencia de grupos armados en el área para comprar los cultivos⁹⁰.

Las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables durante las breves pero frecuentes interacciones con los compradores. Las campesinas denuncian casos de violencia sexual y el riesgo de que las niñas sean raptadas de sus hogares⁹¹. Una vez que se paga la coca, al menos algunos de los cultivadores gastan sus ganancias en

⁸² Entrevista de Crisis Group, excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁸³ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, Las Aulas Briceño, diciembre de 2020.

⁸⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, noviembre de 2020.

⁸⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, observador de la sociedad civil, noviembre de 2020.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, excultivador de coca, Vereda Las Américas, Briceño, diciembre de 2020; líder social afrocolombiano, Santander de Quilichao, febrero de 2020.

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, Briceño, diciembre de 2020.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, líder de asociación de campesinos, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, excultivador de coca y líder juvenil, Briceño, diciembre de 2020.

⁹⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, PNIS, noviembre de 2020.

⁹¹ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, excultivadora de coca, Briceño, diciembre de 2020; líder de la sociedad civil del Catatumbo, noviembre de 2020.

alcohol y, como resultado, las mujeres dicen que las tasas de violencia doméstica aumentan⁹². En palabras de un residente, “la coca rompe el tejido social. Enriquece a algunos, los hombres se beben el dinero, se pelean entre sí. Rompe a la familia. Uno va a reuniones en estas zonas y ve que la mayoría de las que quieren salir de la coca son mujeres”⁹³.

Los riesgos para los cultivadores continúan después de que un grupo armado compra la coca o la pasta base. En los casos más evidentes, los traficantes obligan a los campesinos y residentes rurales para que ayuden a sacar el producto de la zona. El transporte inicial de la pasta base comprada, por ejemplo, podría utilizar un sistema de “corredores móviles” que dependen de civiles. Un oficial de seguridad explicó cómo funcionaba este arreglo en el norte del Cauca:

Las carreteras principales son inseguras para [los grupos armados] debido a los controles policiales. Entonces, lo que hacen es construir corredores para mover productos y personas de casa en casa, por tierra, canales, ríos. Su relación con las personas en estas áreas es de todo tipo, desde la coerción y la intimidación hasta la colaboración⁹⁴.

La relación entre los cultivadores de coca y los grupos armados es inherentemente desigual, y los campesinos se resisten con firmeza a las insinuaciones gubernamentales y militares de que son miembros o aliados de estos grupos⁹⁵. Esta afirmación, dicen, los estigmatiza e intensifica los riesgos que enfrentan. De hecho, los campesinos a menudo dicen temerles más a los militares que a los que manejan el comercio de coca. Cultivar coca expone a los campesinos a ser desalojados de sus terrenos, arrestados, encarcelados o a elevadas multas⁹⁶. Los cultivadores dicen que el ejército asume en términos generales que son miembros civiles de grupos armados, lo que lleva a casos de maltrato por parte de los agentes de seguridad⁹⁷. Un cultivador describió la frustración de tener dos enemigos poderosos y ningún amigo en el comercio de la coca:

Los militares siempre dicen que somos guerrilleros. ¿Cómo no sentir miedo? Cuando dicen que somos guerrilleros, significa que estamos en medio de un fuego cruzado entre la guerrilla y el ejército. Siempre se nos acusa por todos lados⁹⁸.

⁹² Entrevista de Crisis Group, excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁹³ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la sociedad civil, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, octubre de 2020.

⁹⁵ “Muchos [miembros de asociaciones de campesinos] crecieron bajo las FARC y fueron parte de la estructura y siguen siéndolo”. Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁹⁶ Las sanciones por cultivar coca se establecen en el artículo 32 de la “Ley 30 de 1986: Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”, 31 de enero de 1986. Desde que se firmó el acuerdo de paz, las fuerzas de seguridad se han enfocado en menor medida en arrestar a los campesinos por cultivar coca. Pero algunos cultivadores aún son arrestados, incluido cuando están involucrados en el procesamiento de coca en pasta base, que conlleva una sentencia más severa vinculada al narcotráfico.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, representante, asociación de campesinos de Guayabero, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

⁹⁸ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

D. *Violencia contra los niños durante la pandemia*

Así como la coca proporciona dinero para la educación básica e incluso la universidad, la educación a su vez ofrece un refugio para los hijos de familias cultivadoras, protegiendo a los adolescentes en particular de los riesgos de interactuar con grupos armados. Muchas zonas rurales dependen de internados para su protección. Los niños viven, comen y estudian en el campus y regresan a casa cada quince o 30 días durante el fin de semana⁹⁹. Para los niños pequeños, el tiempo lejos podría prevenir o retrasar el reclutamiento por parte de grupos armados. Para las niñas, también es una forma de protegerse de la violencia de género.

Sin embargo, desde que el COVID-19 llegó a Colombia en marzo de 2020, este espacio seguro ha desaparecido. En febrero de 2021, la gran mayoría de la educación pública seguía siendo remota, dejando particularmente en desventaja a los niños rurales¹⁰⁰. Muchos niños viven en áreas sin conexión a internet, algunos incluso en lugares sin servicio telefónico. Entregar las tareas en persona puede significar caminar durante varias horas. Como resultado, varios cultivadores y activistas de la sociedad civil reportan dos tendencias alarmantes. En primer lugar, los niños están abandonando la escuela para cultivar coca o trabajar como jornaleros en terrenos más grandes. En segundo lugar, los grupos armados están reclutando a un número significativamente mayor de niños. Se considera que los niños de incluso diez años están entrando en la “edad óptima” para portar armas¹⁰¹. Como explicó una madre: “Muchos jóvenes están volviendo a la coca. Mi hijo dice que se irá a cultivar y trabajará raspando hoja de coca. ¿Qué le puedo decir si no tengo nada que ofrecer? Otros se están incorporando a los grupos armados porque les pagan”¹⁰².

Según reportes, más de 80 menores fueron reclutados por la fuerza entre el 17 de marzo y el 30 de septiembre, tres cuartas partes de ellos en zonas rurales¹⁰³. Funcionarios y organizaciones educativas benéficas que realizan un seguimiento del reclutamiento dicen que estas cifras probablemente sean un recuento significativamente inferior¹⁰⁴. Los maestros, que suelen tener interacciones regulares con los jóvenes, suelen ser los primeros en expresar su preocupación si un niño no asiste a la escuela; esta protección se ha evaporado sin educación presencial¹⁰⁵.

Además del impacto de la pandemia, algunas investigaciones indican que la erradicación y su impacto económico en las familias de los cultivadores también pueden reducir la asistencia a la escuela y afectar el desempeño educativo, aumentando los

⁹⁹ Hay aproximadamente 550 internados públicos en las zonas rurales de Colombia, con una población estudiantil de 35 000. “Mejoras a internados escolares”, *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2019.

¹⁰⁰ Algunas escuelas públicas han retomado gradualmente las clases presenciales a medio tiempo desde finales de 2020. La mayoría, sin embargo, permanecen cerradas o funcionan con capacidad limitada. Las regulaciones varían según el municipio y la situación de salud.

¹⁰¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, lideresa social, Catatumbo, noviembre de 2020.

¹⁰² Entrevista de Crisis Group, excultivadora de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁰³ “Reclutamiento forzado de menores en Colombia aumentó durante la pandemia”, Radio Nacional de Colombia, diciembre de 2020.

¹⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, diciembre de 2020.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, representante de la sociedad civil, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

riesgos de reclutamiento por parte de grupos armados¹⁰⁶. Los líderes juveniles en las áreas que se han enfrentado a iniciativas de erradicación en el pasado dicen que sus pares no son tanto reclutados como atraídos por la perspectiva de ganar dinero fácil y ejercer autoridad local, particularmente si sus familias pierden sus medios de subsistencia¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Claudia Rodríguez, “The Effects of Aerial Spraying of Coca Crops on Child Labour, School Attendance and Educational Lag in Colombia, 2008-2012”, *Journal on Education in Emergencies*, vol. 6, no. 1, octubre de 2020, pp. 84-117.

¹⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, líder juvenil, Las Aulas Briceño, diciembre de 2020.

IV. Los problemas de la sustitución

Ante la oportunidad de abandonar el cultivo de coca después del acuerdo de paz de 2016, la gran mayoría de los campesinos involucrados aceptó hacerlo voluntariamente. En un principio, el PNIS firmó acuerdos a nivel comunitario, en los que todos los residentes de un área determinada se comprometieron a llevar a cabo la sustitución. Estos acuerdos incluyeron aproximadamente 188 000 familias, alrededor del 80 por ciento de todos los campesinos que se cree están involucrados en los cultivos¹⁰⁸. A diciembre de 2019, habían erradicado colectivamente aproximadamente 40 000 hectáreas¹⁰⁹.

A. Diseño e implementación defectuosos

Los defectos del enfoque del PNIS fueron evidentes para el gobierno y los campesinos casi de inmediato. El PNIS les prometió a los campesinos inicialmente pagos mensuales y apoyo para la agricultura de subsistencia, seguidos de fondos para iniciar un nuevo proyecto económico. El programa también prometió planes de desarrollo comunitario para la construcción de carreteras y la prestación de servicios de salud en las zonas rurales. Sin embargo, no se contaba con la capacidad ni los recursos estatales para lograr estos ambiciosos objetivos. Solo un puñado de funcionarios trabajaba en el programa cuando empezó, con unos pocos basados fuera de Bogotá. El costo estimado del programa fue de cuatro billones de pesos, o \$ 1,14 mil millones de dólares, significativamente más que el presupuesto del Ministerio de Agricultura para todos los demás programas rurales¹¹⁰. Casi todos esos fondos tenían que provenir del presupuesto nacional de Colombia, ya que los donantes extranjeros se han mantenido al margen del programa citando su abrumador costo y su dependencia excesiva en subsidios destinados a cultivadores individuales en lugar del desarrollo de comunidades. Las sanciones persistentes de EE. UU. contra las FARC también impiden la participación o la ayuda estadounidense para los combatientes desmovilizados, algunos de los cuales participaron inicialmente en la concepción y ejecución del programa¹¹¹.

¹⁰⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Procuraduría General, noviembre de 2020.

¹⁰⁹ “Informe No. 19: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS”, UNODC y Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 12 de noviembre de 2019.

¹¹⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020. “Presupuesto del MinAgricultura y sus entidades será de \$2,4 billones”, *CONtextogadero*, 4 de diciembre de 2018.

¹¹¹ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020; diplomático con sede en Bogotá, enero de 2021. Desde 1997, el Departamento de Estado de EE. UU. ha designado a las FARC como una organización terrorista extranjera, prohibiéndole a cualquier ciudadano o entidad estadounidense brindar apoyo material legalmente. También fueron clasificadas como un grupo terrorista global especialmente designado bajo la Orden Ejecutiva 13224 en 2001. Estas designaciones no han sido revocadas, a pesar de la desmovilización del grupo, y han impedido que la ayuda exterior de los EE. UU. se utilice para cualquier programa, incluidos los combatientes desmovilizados de las FARC. “Foreign Terrorist Organizations”, Departamento de Estado de EE. UU., Oficina de lucha contra el terrorismo; “Executive Order 13224”, Departamento de Estado de EE. UU., Oficina de lucha contra el terrorismo, 23 de septiembre de 2001.

Posteriormente, algunos cultivadores de coca que destruyeron sus propios cultivos esperando recibir apoyo del gobierno fueron excluidos del programa. Cuando Duque asumió el cargo, argumentó que restricciones financieras requerían limitar la participación en el programa a 99 000 familias, aproximadamente la mitad de las que originalmente habían expresado interés¹¹². En lugar de respetar los acuerdos colectivos firmados con comunidades enteras, el gobierno buscó acuerdos individuales con cultivadores. Pero muchos de los excluidos de los beneficios del programa ya habían eliminado sus cultivos. Por ejemplo, el gobierno firmó cinco convenios colectivos en la región del Chocó entre febrero de 2017 y abril de 2018, y muchas familias arrancaron voluntariamente sus plantas¹¹³. Pero posteriormente no se incluyó ningún hogar de estos en el programa de sustitución. Grupos de la sociedad civil afirman que algunas comunidades se han negado desde entonces a interactuar con cualquier agencia estatal por frustración¹¹⁴.

Para aquellos que sí calificaron para el programa, los plazos para los pagos y el apoyo demostraron ser demasiado optimistas. Los pagos que se suponía serían entregados mensualmente durante el primer año se implementaron lentamente, con el 92 por ciento de las familias empezando a recibirlos solo a finales de 2020. Al 1 de diciembre de 2020, solo el 3 por ciento de las familias del PNIS habían recibido capital inicial para apoyar la creación de un nuevo proyecto económico, para lo que se suponía recibirían hasta \$2900 dólares¹¹⁵. Además, los pagos a personas y familias son solo una parte del programa. Incluso si el gobierno proporciona más apoyo para nuevas actividades agrícolas este año, su viabilidad dependerá de un desarrollo rural más amplio. Los productores seguirán enfrentándose a carreteras en mal estado, precios fluctuantes y créditos inaccesibles, problemas que afectan más a los cultivos lícitos que a la coca.

B. Amenazas, tensiones y repercusiones

Tanto el diseño del programa como su implementación defectuosa han puesto en peligro a los beneficiarios. Por temor ante la presencia de grupos armados, algunos cultivadores consultaron con los combatientes locales antes de inscribirse. En el sur de Córdoba, el cartel Gaitanista les dijo a los campesinos que podían inscribirse, pero luego los chantajeó por una parte de la ayuda estatal¹¹⁶. Una persona en el Guaviare relató un esfuerzo para conseguir el visto bueno del Frente 1, una facción disidente de las FARC, que nunca accedió a desmovilizarse:

A principios de 2017, la Comisión de Campesinos fue y habló con el comandante y le preguntó si podían unirse al programa. El comandante dijo, hagan lo que quie-

¹¹² Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020. Unas 87 182 familias que formaron parte de los acuerdos colectivos no pudieron ingresar al programa, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, Procuraduría General, septiembre de 2020, p. 288.

¹¹³ “Informe de Gestión PNIS 2019”, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 31 de diciembre de 2019, p. 11.

¹¹⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de la sociedad civil que trabaja en el monitoreo del PNIS, noviembre de 2020.

¹¹⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020.

¹¹⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario, Defensoría del Pueblo, Montería, octubre de 2019.

ren, pero también les advirtió que sería una pérdida de tiempo; el gobierno no cumpliría. ... Ahora que no ha funcionado como se esperaba, los disidentes le están recordando a la gente, ¿no es que les dijimos?

Al comienzo, el Frente 1 no amenazó a los participantes del PNIS, sino que buscó cierto grado de control sobre el programa. Varios panfletos circularon advirtiéndole a las personas que se presumía habían hecho afirmaciones falsas sobre cultivos de coca para recibir subsidios, para que abandonaran la zona¹¹⁷. Cuando se retrasaron los pagos y el apoyo prometidos por el gobierno, algunos campesinos que se habían inscrito sintieron que habían sido devueltos a los brazos de los disidentes. Presuntamente en protesta por el incumplimiento del gobierno con los cultivadores, el Frente 1 restringió el acceso a áreas que la UNODC necesitaba monitorear para verificar el cumplimiento del programa¹¹⁸.

A nivel nacional, los líderes comunitarios que abogaron por la sustitución, así como los beneficiarios del programa, han sido objeto de crecientes amenazas y violencia¹¹⁹. Según un estudio, los asesinatos de líderes sociales en áreas comprometidas con la sustitución aumentaron en un 546 por ciento¹²⁰. Las comunidades atribuyen esta violencia en parte a los grupos armados que se oponen a la sustitución, pero también a las tensiones locales por el incumplimiento de las promesas del programa. Un funcionario de la ONU le dijo a Crisis Group: “El incumplimiento significa que los líderes comunitarios están llevando todo el cargo político”¹²¹. Las muertes también pueden deberse a una iniciativa más amplia de nuevos grupos armados o en expansión para consolidar su control territorial al eliminar las voces civiles más expuestas¹²². Funcionarios del PNIS también informan que operadores externos contratados para ofrecer asistencia técnica y diseñar proyectos de vida han recibido amenazas y, en ocasiones, no han podido acceder a algunas comunidades¹²³.

La lenta implementación del programa de sustitución también ha exacerbado las tensiones entre vecinos, particularmente en áreas donde no todos los cultivadores de coca se adhirieron a la iniciativa. Los beneficiarios que temen ser expulsados del programa se preocupan por los cultivos de sus vecinos, especialmente en áreas donde no hay títulos de propiedad claros para demarcar los terrenos¹²⁴.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹¹⁹ Aproximadamente el 65 por ciento de las amenazas denunciadas están dirigidas a beneficiarios del programa, mientras que el 35 por ciento son contra líderes. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del PNIS, noviembre de 2020.

¹²⁰ Lucas Marín Llanes, “Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence from Colombia's Illegal Crop Substitution”, Universidad de los Andes, octubre de 2020. Informe de Crisis Group, *Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia*, op. cit.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, diciembre de 2020.

¹²² Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en políticas internacionales de drogas, noviembre de 2020.

¹²³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios locales y senior del PNIS, noviembre de 2020.

¹²⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionario local del PNIS y excultivadores de coca, San José del Guaviare, noviembre y diciembre de 2020.

C. *Los riesgos de volver a la coca*

La eficacia del programa de sustitución ha variado significativamente entre las regiones. La sustitución parece funcionar mejor en áreas donde los grupos armados tienen una presencia limitada y donde una gran parte de la comunidad se ha inscrito. Los funcionarios locales dicen que la participación masiva ha sido vital para el éxito del programa piloto inicial del PNIS en Briceño, Antioquia, donde comunidades enteras abandonaron la coca para evitar conflictos entre vecinos¹²⁵.

En otras áreas, los beneficiarios del PNIS dicen que varios cultivadores intentan regresar a la coca por necesidad económica. Como dijo un participante del programa, “Si no hay cambios, [los grupos armados] podrían convencer fácilmente a los campesinos de que vuelvan a cultivar coca”. Participantes del PNIS han reportado pérdidas de ingresos anuales de aproximadamente el 50 por ciento¹²⁶. Familias vinculadas al programa dicen que algunos de sus vecinos han alquilado partes de sus tierras para que otros cultiven coca o han enviado a familiares a trabajar como jornaleros en grandes plantaciones¹²⁷. Funcionarios del programa de sustitución hacen eco a estas preocupaciones, argumentando que la resiembra es significativamente más frecuente de lo que sugeriría la cifra de la UNODC del 0,2 por ciento, ya que los campesinos trasladan sus cultivos a diferentes terrenos que no están sujetos a verificación¹²⁸.

En la medida en que las autoridades creen que participantes del programa están replantando, los suspenden o expulsan del programa. Mientras intenta incrementar la erradicación forzosa, el ejército comparte las coordenadas de los terrenos de coca detectados con el PNIS, donde éstos son cotejados¹²⁹. En un intento por prevenir la doble inscripción en los programas de ayuda estatal, el gobierno también ha suspendido a las familias que encuentra inscritas en programas anteriores de sustitución de coca, que reciben otros beneficios estatales, como asistencia por pobreza para los ancianos, o cuyos detalles de registro no corresponden con su identificación oficial del Estado¹³⁰. Si un beneficiario del PNIS es contratado como empleado asalariado, tampoco se considera habilitado para recibir ayudas. A finales de 2019, unas 11 000 familias habían sido suspendidas del programa. Ese número se redujo a aproximadamente 700 a principios de 2020, a medida que el PNIS intentó ya fuera resolver las controversias o eliminar definitivamente a los participantes¹³¹.

¹²⁵ Los cultivadores de Briceño también se sintieron seguros al aceptar sembrar cultivos sustitutos porque el proceso de paz había eliminado al grupo armado dominante de la zona, las FARC. Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Briceño, diciembre de 2020.

¹²⁶ Gutiérrez, op. cit., p.77.

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, Briceño y San José del Guaviare, noviembre y diciembre de 2020.

¹²⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, funcionario senior de la Presidencia de Colombia, noviembre de 2020; “Segundo informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, op. cit., p. 285.

¹²⁹ Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, noviembre de 2020.

¹³⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno local, observadores de la sociedad civil, organizaciones de asistencia legal, noviembre y diciembre de 2020. “Acción de Tutela: Vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la igualdad material de familias cocaleras vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito”, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, 28 de febrero de 2020.

¹³¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Procuraduría General, noviembre de 2020.

El gobierno reconoce muchas de las preocupaciones, pero culpa a la falta de financiación y al supuesto diseño deficiente del programa por parte de la administración anterior, en particular su enfoque en pagarle a las familias para que cambien de cultivo sin alterar las bases de la economía local. Sin abandonar el programa, algunos funcionarios dicen que su objetivo es implementar nuevas iniciativas dirigidas a comunidades enteras y asegurarles a los campesinos que sus nuevos cultivos tendrán mercados garantizados¹³². Estos nuevos proyectos no hacen parte del PNIS y funcionarán “al ritmo con los recursos disponibles”, dicen, dependiendo en gran medida de las contribuciones de donantes extranjeros¹³³. Hasta ahora, han incluido acuerdos con comunidades específicas destinados a sustituir la coca a cambio de mejoras en la infraestructura y otorgar títulos formales de propiedad¹³⁴.

Si bien es probable que cualquier esfuerzo en esta dirección tenga un impacto limitado sin una reforma agrícola y rural más amplia, como se describe en el acuerdo de paz de 2016, el enfoque del gobierno en las áreas rurales es abiertamente ambivalente¹³⁵. Funcionarios argumentan que es logística y financieramente imposible crear mercados que funcionen para los productos agrícolas en las áreas de cultivo de coca; en cambio, abogan por proyectos más cercanos a la ciudad. “En lugar de hacer llegar el Estado al territorio, deberíamos llevar a la gente a donde está el Estado”, como dijo una persona del partido de gobierno elegida al Senado¹³⁶.

El programa de sustitución sí contempla algunas mejoras a la infraestructura rural, aunque a mediados de 2020 estas solo habían comenzado en ocho municipios¹³⁷. Además, una serie de dieciséis Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, también estipulados en el acuerdo, financian varios proyectos locales en antiguas zonas de conflicto. Donantes internacionales también han intervenido para financiar la reforma rural, incluido el crédito de \$100 millones de dólares del Banco Mundial para ayudar a actualizar el registro de la propiedad en Colombia¹³⁸. Pero estas iniciativas todavía están lejos de ser el plan estatal para corregir la desigualdad rural delineado en el acuerdo de paz de 2016, que incluyó 36 reformas legales, 21 de las cuales aún están pendientes¹³⁹.

¹³² Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, diciembre de 2020.

¹³³ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, diciembre de 2020.

¹³⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020.

¹³⁵ El punto 1 del acuerdo de paz de 2016 prevé una “transformación estructural del campo”. Acuerdo final.

¹³⁶ Entrevista de Crisis Group, senador, partido Centro Democrático, Bogotá, enero de 2020.

¹³⁷ Estos proyectos se enmarcan en los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo. “Gobierno Nacional pone en marcha el Pisda, otra herramienta para combatir economías ilegales y cultivos ilícitos en los territorios”, Presidencia de Colombia, 31 de julio de 2020.

¹³⁸ “¿Catastro multipropósito resolverá el problema de la tierra en Colombia?”, *Semana Rural*, 19 de enero de 2021.

¹³⁹ “¿En qué va la paz a 2 años del gobierno Duque?”, Congreso de Colombia, agosto de 2020.

V. Estrategias coercitivas: erradicación, fumigación y uso de la fuerza

Si bien el gobierno ve la sustitución como una parte de su objetivo de reducir la coca, algunos funcionarios plantean dudas sobre si los cultivadores pueden o están dispuestos a abandonar sus cultivos voluntariamente, en gran parte debido a su atractivo económico, así como al papel coercitivo que juegan los actores armados en la perpetuación de las plantaciones¹⁴⁰. Aunque los cultivadores de coca rechazan estos argumentos, las autoridades emplean cada vez más medidas coercitivas.

A. Erradicación

El presidente Duque asumió el cargo en agosto de 2018 con la promesa de tomar medidas contundentes contra las “cadenas logísticas de abastecimiento de las estructuras del narcotráfico”, comenzando por la erradicación de la coca en el campo¹⁴¹. Dado que una sentencia de la Corte Constitucional en 2017 había bloqueado la fumigación aérea, su administración optó por expandir rápidamente las unidades móviles de erradicación del ejército y la policía, de solo 32 en 2018 a 200 en 2020¹⁴². Estas unidades arrancan las plantas y rocían pesticidas manualmente y a corta distancia. En 2019, el gobierno de Duque estableció el objetivo de erradicar 80 000 hectáreas de un total estimado de cultivos de coca de 154 500 hectáreas ese año. En 2020 y 2021, el objetivo se elevó a 130 000 hectáreas¹⁴³. El Ministerio de Defensa les fija a muchas de las 31 brigadas militares regionales del país una cuota de hectáreas para eliminar¹⁴⁴.

En conjunto, estas iniciativas marcan la escalada más significativa en la erradicación manual jamás desplegada en Colombia¹⁴⁵. No obstante, las fuerzas en el terreno que intentan cumplir estos ambiciosos objetivos siguen encontrando enormes obstáculos en su camino¹⁴⁶. Las cortes colombianas han dictaminado que la erradicación no debe realizarse en áreas que hacen parte del programa de sustitución, ni en áreas protegidas como parques nacionales o en resguardos indígenas sin realizar una consulta previa¹⁴⁷. Otros terrenos han sido bloqueados con minas antipersonales insta-

¹⁴⁰ Los campesinos son “escudos humanos” para los grupos armados y los cultivadores a gran escala. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, noviembre de 2020.

¹⁴¹ “El Pacto por COLOMBIA / Discurso de Posesión del Presidente de la República, Iván Duque Márquez”, Presidencia de Colombia, 7 de agosto de 2018.

¹⁴² Entrevista telefónica de Crisis Group, fuente de seguridad internacional, noviembre de 2020. “Esto dice la jurisprudencia sobre la fumigación con glifosato”, *Ámbito Jurídico*, 13 de septiembre de 2018.

¹⁴³ “Colombia cerrará 2020 con récords en erradicación de hoja de coca y confiscación de cocaína”, *Asuntos Legales*, 23 de noviembre de 2020.

¹⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, oficiales militares senior, octubre y noviembre de 2020.

¹⁴⁵ Ver Anexo C, con base en “Erradicación”, Observatorio de Drogas de Colombia, 2020.

¹⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, Bogotá, octubre de 2020.

¹⁴⁷ Los parques nacionales son áreas protegidas bajo la Ley 99 de 1993, la cual ha sido usada por las cortes para prevenir la fumigación. Para las reservas indígenas, la Corte Constitucional ha ordenado que la fumigación requiere de consulta previa y la aceptación de las comunidades locales; sólo en contadas ocasiones las comunidades han permitido la fumigación o la erradicación. La erradicación y la fumigación están permitidas en las reservas forestales, protegidas por la Ley 2 de 1959. A 2017,

ladas por grupos armados. Como resultado, las fuerzas de seguridad están erradicando en áreas donde no lo habían hecho antes. Por ejemplo, en 2020 varias comunidades que habían firmado acuerdos colectivos de sustitución de cultivos, pero a las que no se les permitió ingresar al programa después de que el Estado limitara la inscripción, informaron que habían sido objeto de erradicación forzosa¹⁴⁸.

La erradicación manual crea dinámicas locales peligrosas porque lleva a militares y policías a un enfrentamiento directo con los cultivadores de coca. En palabras de un funcionario: “La erradicación pone al gobierno de un lado y al cultivador y los grupos armados del otro lado”¹⁴⁹. Para los campesinos de zonas remotas sin acceso a servicios públicos, las iniciativas de los militares por acabar con sus medios de subsistencia son el único contacto que tienen con el Estado. Según un campesino, “la única inversión que hemos visto es la inversión de las fuerzas armadas, que solo nos han traído dolor y tristeza. ... Han convertido nuestras comunidades en una guerra”¹⁵⁰.

Algunos campesinos y oficiales militares describen una serie de estrategias que los cultivadores de coca adoptan en respuesta a la erradicación. Algunos cultivadores, particularmente en áreas aisladas, huyen de la zona mientras los soldados arrancan sus plantas, temerosos de ser arrestados¹⁵¹. Otros se oponen directamente a la erradicación. En un número creciente de casos, más de mil en 2020, las asociaciones de campesinos y los consejos comunales se enfrentaron o se resistieron a las incursiones militares¹⁵². Las fuerzas de seguridad afirman que estos consejos pagan y transportan a los campesinos para que se unan a protestas a gran escala; los que no se unan pueden tener que pagar una multa¹⁵³. Estas fuentes dicen que los cultivadores se han enfrentado a los militares con ácido, francotiradores y minas terrestres. Las mujeres y los niños también participan como “escudos humanos”, según estos relatos. Citando este alto nivel de organización defensiva, los militares argumentan que hay grupos armados detrás de la resistencia, en muchos casos obligando a civiles a participar:

Los grupos armados encontraron un arma poderosa contra la erradicación, que es la comunidad, porque los militares no dispararán contra los civiles. La comunidad puede acercarse a los militares y enfrentarlos sin miedo¹⁵⁴.

el gobierno colombiano estimó que 79 000 hectáreas de coca se cultivaron en áreas protegidas. “ABC – Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas”, Presidencia de Colombia, 2018.

¹⁴⁸ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionarios, Procuraduría General, noviembre de 2020; asesor del Congreso para asuntos de coca, noviembre de 2020.

¹⁴⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior de MAPP-OEA, noviembre de 2020.

¹⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, asociación de campesinos, Guayaquero, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁵¹ Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁵² Entrevista telefónica de Crisis Group, fuente de seguridad internacional, noviembre de 2020. Entre finales de junio y finales de septiembre, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia reportó violentos enfrentamientos en Nariño, Norte de Santander y la zona fronteriza entre el Meta y Guaviare, “Report of the Secretary-General”, 25 de septiembre de 2020, p. 11.

¹⁵³ Entrevista telefónica de Crisis Group, fuente de seguridad internacional, noviembre de 2020.

¹⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, Bogotá, octubre de 2020.

Las versiones de las asociaciones de campesinos cuentan una historia significativamente diferente sobre el papel de la coerción en sus movilizaciones. Afirman que las asociaciones comunitarias organizan acciones defensivas, pero actúan voluntariamente por un interés compartido y una fuerte aversión por las operaciones militares¹⁵⁵. Los cultivadores argumentan que permitirían la erradicación si recibieran ayuda para establecer otra fuente de ingresos que les permita sobrevivir¹⁵⁶.

En lugar de participar en enfrentamientos directos con el ejército y la policía, algunas comunidades buscan negociar¹⁵⁷. Podrían aceptar una erradicación parcial, por ejemplo, seguida de la salida de los militares de la zona¹⁵⁸. En el pasado, las comunidades también han pedido infraestructura o equipos agrícolas a cambio de la erradicación¹⁵⁹.

En general, la erradicación manual puede desencadenar oleadas de violencia. Los enfrentamientos directos han dejado tanto cultivadores como soldados heridos. En 2020, el Ministerio de Defensa reportó dieciséis muertos y más de 100 heridos durante 1862 enfrentamientos¹⁶⁰. Los campesinos pueden ser desplazados permanentemente de sus terrenos y aquellos a quienes algún grupo armado o consejo comunitario percibe como simples espectadores pueden enfrentar represalias o desplazamiento forzado por su supuesta ambivalencia¹⁶¹. En los casos en que la población logra expulsar a los militares de su territorio, queda aún más expuesta a los grupos armados¹⁶². Las tensiones entre los campesinos también pueden aumentar, particularmente en áreas con cultivos mixtos de coca y otros productos lícitos:

La erradicación pone a los vecinos en conflicto entre sí. Si hay erradicación, el cultivador de coca culpará a su vecino de haberlo delatado. Entonces esa persona tendrá que irse. La palabra sapo (informante) es peligrosa aquí¹⁶³.

¹⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario, Defensoría del Pueblo, San José del Guaviare, diciembre de 2020.

¹⁵⁶ Jerson Ortiz, “En Putumayo no golpea tanto el virus del covid, como el de los armados”, *La Silla Vacía*, 28 de octubre de 2020.

¹⁵⁷ Entrevistas de Crisis Group, representante regional, Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, diciembre de 2020; experto en economía de la coca, Briceño, diciembre de 2020.

¹⁵⁸ En febrero de 2021, medios locales informaron sobre supuestos casos de falsa erradicación, en los que militares informaron haber retirado plantas de coca de áreas que quedaron total o parcialmente intactas. En muchos de esos casos, los militares acordaron con las comunidades no llevar a cabo la erradicación total para evitar conflictos. “Denuncian falsos positivos en erradicación de cultivos ilícitos”, *Noticias Caracol*, 1 de febrero de 2021.

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno local, Tarazá, Las Aulas Briceño, diciembre de 2020.

¹⁶⁰ “Denuncian falsos positivos en erradicación de cultivos ilícitos”, op. cit. Según cifras de la sociedad civil al menos doce campesinos murieron durante operaciones de erradicación entre el 2017 y julio de 2020. Pedro Arenas y Ricardo Vargas, “Forced Eradication of Crops for Illicit Use and Human Rights”, Viso Mutop, 20 de julio de 2020.

¹⁶¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, líder social en Catatumbo, noviembre de 2020.

¹⁶² Comunidades del sur del Cauca sufrieron una serie de asesinatos tras la expulsión de militares por enfrentamientos entre dos grupos armados: el ELN y el Frente disidente de las FARC Carlos Patiño. Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, Bogotá, octubre de 2020.

¹⁶³ Entrevista de Crisis Group, líder de la comunidad local, Guayaberos, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

El ejército y la policía también se han enfrentado a enormes riesgos durante la erradicación, y el uso de minas terrestres es motivo de especial preocupación. Las FARC, el ELN y los grupos posparamilitares plantan minas alrededor de los cultivos de coca para disuadir las incursiones militares. Aproximadamente 40 miembros de las fuerzas armadas resultaron heridos como resultado en 2020¹⁶⁴. Los equipos de erradicación se encuentran entre las unidades menos populares entre los soldados, que, según informes, desertan a un ritmo elevado¹⁶⁵.

Mientras tanto, los soldados y los campesinos expresan su frustración porque la erradicación manual forzosa tiene solo un efecto temporal en los cultivos. Los militares rara vez permanecen en áreas rurales para asegurarse de que no se replanten los cultivos. Dado que la coca se replanta y cosecha rápidamente, la erradicación puede dejar fuera de servicio un terreno durante unos meses, con tasas de replantación estimadas por las agencias nacionales y de la ONU entre el 40 y el 50 por ciento¹⁶⁶. Una estimación militar determinó una tasa aún más alta, del 85 al 90 por ciento de replantación después de la erradicación manual, mientras que funcionarios de organizaciones de ayuda humanitaria consideran que la replantación está cerca del 70 por ciento¹⁶⁷.

B. *Fumigación aérea*

La administración de Duque señaló en 2019 que comenzaría a trabajar para cumplir con las condiciones exigidas por la corte para reiniciar la fumigación. Citando estudios de impacto ambiental y de salud, incluidos de la Organización Mundial de la Salud, la Corte Constitucional en sus sentencias de 2017 y 2018 estableció límites estrictos sobre dónde y cómo se podría llevar a cabo la fumigación, lo que requiere mecanismos de quejas y reparación más sólidos¹⁶⁸. En enero de 2020, el gobierno

¹⁶⁴ “Situación Víctimas Minas Antipersonal en Colombia”, Departamento Administrativo de la Presidencia de Colombia, 30 de noviembre de 2020.

¹⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario de seguridad internacional, Bogotá, octubre de 2019.

¹⁶⁶ La UNODC ha fijado las tasas de replantación en un 50 por ciento después de un año, mientras que el Ministerio de Justicia la estima en un 37 por ciento. “La ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar la aspersión aérea”, *El Tiempo*, 21 de junio de 2020; “Erradicación manual forzosa y aspersión aérea”, Ministerio de Justicia, 2019.

¹⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionario militar senior, febrero de 2021; funcionario de cooperación internacional que trabaja en asuntos de coca, noviembre de 2020.

¹⁶⁸ Las seis condiciones son: establecer una regulación imparcial; incluir un análisis de riesgos de impacto ambiental y en la salud en la toma de decisiones para la fumigación; asegurarse de incluir a la comunidad local, así como al Ministerio de Salud y a la Procuraduría General en la toma de decisiones para la fumigación; realizar un estudio independiente de riesgos para la salud y el ambiente; permitir procedimientos de quejas independientes; y basar la toma de decisiones para fumigar en estas conclusiones. “Sentencia T-236 de 2017”, Corte Constitucional, 2017. Además, en 2020 la Corte falló a favor de una solicitud de la sociedad civil para obligar a la policía y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a realizar consultas públicas antes de la fumigación. Esa audiencia tuvo lugar los días 19 y 20 de diciembre. “Glifosato: ¿qué viene ahora tras la audiencia pública sobre fumigación aérea?”, *Semana Sostenible*, 22 de diciembre de 2020.

había completado algunos requisitos para reiniciar la fumigación, aunque parece que varias disputas judiciales retrasarán la fumigación al menos hasta mediados de 2021¹⁶⁹.

El gobierno sostiene que la fumigación aérea puede cubrir áreas más extensas y regiones más distantes que la erradicación manual a un menor costo humano. Algunos en el ejército apoyan la fumigación como una manera de reducir el peligro para los soldados¹⁷⁰. Los llamados de la administración Trump para reiniciar la fumigación también tuvieron un gran peso en la determinación del gobierno colombiano¹⁷¹. Washington en 2018 presionó explícitamente para que se reiniciara la fumigación y amenazó con descertificar a Colombia como un país que coopera con los esfuerzos antinarcóticos, una medida que podría haber reducido significativa la ayuda extranjera¹⁷². A pesar de una ligera moderación en la retórica a favor de la erradicación desde que la administración Biden asumió el cargo en enero de 2021, al menos algunos funcionarios estadounidenses continúan argumentando que la fumigación es vital para reducir el suministro de coca¹⁷³. Como dijo un funcionario, “queremos intentar volver al éxito, a donde estábamos en 2012”, antes de que se detuviera la fumigación¹⁷⁴.

Si se reactiva la fumigación aérea, es probable que el impacto sobre la violencia refleje lo visto en el pasado. El uso de glifosato tiene un efecto sustancial en toda la agricultura, no solo en los campos de coca, y puede aumentar las tensiones entre vecinos¹⁷⁵. El pesticida se filtra en el suelo y las fuentes de agua¹⁷⁶. Los campesinos que han vivido las fumigaciones describen cómo se dañan secciones enteras de tierra, incluso si solo algunos en el área cultivan coca: “Si mi vecino tiene coca, me afecta”¹⁷⁷. Particularmente en áreas con terrenos de una hectárea o menos, en el pasado la fumigación parece haber sido en gran medida indiscriminada¹⁷⁸.

¹⁶⁹ Sebastián Forero Rueda, “Decisión judicial retrasaría, de nuevo, objetivo del gobierno de reanudar fumigación con glifosato”, *El Espectador*, 14 de enero de 2021. Entrevista de Crisis Group, abogado involucrado en disputas contra la fumigación aérea, Cali, febrero de 2021.

¹⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁷¹ “Van a tener que fumigar. Si no fumigan, no se van a deshacer de ellos”. “Palabras del presidente Trump y del presidente Duque de Colombia antes de la reunión bilateral”, comunicado de prensa, Casa Blanca, 2 de marzo de 2020.

¹⁷² La Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el año fiscal 2003 (H.R. 1646/P.L. 107-228) requiere que el presidente de los EE. UU. designe y retenga ayudas de los países que “no cumplan de manera demostrable” con los acuerdos antinarcóticos. “Drug Certification/Designation Procedures for Illicit Narcotics Producing and Transit Countries”, Congressional Research Service, 20 de septiembre de 2005.

¹⁷³ “Vamos a conversar con el Gobierno para aumentar el apoyo a la paz”, *El Tiempo*, 21 de enero de 2021.

¹⁷⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de EE. UU., noviembre de 2020.

¹⁷⁵ En el pasado, la fumigación ha exacerbado las tensiones con los vecinos de la región. En 2008, por ejemplo, Ecuador presentó un caso contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia alegando daños ambientales a lo largo de su frontera por la fumigación. Ángela Meléndez, “Ecuador-Colombia settlement won’t end spraying”, Inter Press Service, 28 de octubre de 2013.

¹⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, campesinos y sociedad civil en Guaviare, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, noviembre y diciembre de 2020.

¹⁷⁷ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, cultivadores de coca, San José del Guaviare y Briceño, diciembre de 2020.

El impacto en la salud pública también puede ser alarmante. Las mujeres pueden sufrir abortos espontáneos; provoca diarrea en los niños; y los investigadores han documentado lesiones cutáneas e infecciones respiratorias¹⁷⁹. A largo plazo, la Organización Mundial de la Salud considera al glifosato como un posible carcinógeno¹⁸⁰.

Estos efectos adversos, junto con la devastadora pérdida de cultivos alimenticios y medios de subsistencia, pueden desencadenar una crisis humanitaria afectando a muchos campesinos que no se dedican a cultivar coca. “Un avión de fumigación puede erradicar quizás 1000 hectáreas, pero detrás de esas hectáreas hay 10 000 campesinos y sus familias”, dijo un cultivador¹⁸¹. En el pasado, la fumigación ha causado desplazamientos, y a las familias les ha resultado imposible cultivar alimentos en el suelo afectado. Anecdóticamente, los cultivadores cuentan que el suelo puede tardar cinco o más años en recuperarse después de la fumigación¹⁸². Varios alcaldes locales se oponen abiertamente a la fumigación por estas razones¹⁸³. Todos menos cuatro de los 104 alcaldes de municipios que estarían en riesgo de fumigación boicotearon una reunión pública el 19 de diciembre organizada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales destinada a allanar el camino para una nueva fumigación¹⁸⁴.

Grupos de la sociedad civil argumentan que con la fumigación también se corre el riesgo de exacerbar la deforestación¹⁸⁵. La mayor parte de la coca en Colombia actualmente se encuentra en la “frontera agrícola”, en el límite entre tierras agrícolas productivas y zonas boscosas o protegidas¹⁸⁶. Es probable que al menos algunos de los desplazados debido a la fumigación busquen nuevas tierras, incluso en parques nacionales. Residentes de áreas que han sufrido fumigación en el pasado dicen que el glifosato rociado cerca de parques y bosques destruyó estas tierras protegidas¹⁸⁷.

Irónicamente, los cultivadores dicen que la fumigación a veces resulta alentando a más personas a cultivar coca. Los campesinos han desarrollado métodos artesanales para extraer los pesticidas de las plantas de coca y salvar las raíces de éstas. La coca, una hoja resistente, puede recuperarse mejor en el suelo fumigado que otros cultivos: “Los cultivadores han aprendido a rescatar los cultivos de la fumigación. Cortan la parte superior de la planta para que pueda volver a crecer, o le ponen me-

¹⁷⁹ María Juliana Rubiano L., María Alejandra Vélez, David Restrepo y Beatriz Irene Ramos T., “¿Reanudar la fumigación aérea de cultivos ilícitos en Colombia? Un resumen de la literatura científica”, Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, 2020.

¹⁸⁰ “Some Organophosphate Insecticides and Herbicides: IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans Volume 112”, Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer, Organización Mundial de la Salud, marzo 2015.

¹⁸¹ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, Vereda Las Américas Briceño, diciembre de 2020.

¹⁸² Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, San José de Guaviare y Briceño, diciembre de 2020.

¹⁸³ “Alcaldes del Pacífico Nariñense ratifican apoyo al acuerdo de paz y rechazan fumigación”, Blue Radio, 2 de diciembre de 2020.

¹⁸⁴ Correspondencia de Crisis Group, observador de la sociedad civil, diciembre de 2020.

¹⁸⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionario de la Iglesia Católica, Cauca, noviembre de 2020; representante de asociación de campesinos, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

¹⁸⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en industria agrícola, noviembre de 2020.

¹⁸⁷ Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

laza. Pero lo cierto es que después de la fumigación no podemos recuperar la tierra para otros cultivos”¹⁸⁸.

C. *Combatiendo a los grupos armados*

Al mismo tiempo que aumentaba la erradicación, el gobierno de Duque anunció en 2018 cinco operaciones militares intensivas, las llamadas Zonas Futuro, para “pacificar” las áreas de alto conflicto y sentar las bases para su desarrollo económico¹⁸⁹. Según un funcionario de alto nivel del gobierno, “tenemos que combatir a los grupos armados porque lo último que quieren es tener presencia estatal. Las Zonas Futuro [apuntan] a acelerar el desarrollo y vincularlo con la seguridad”¹⁹⁰.

Ligar el desarrollo económico futuro y la construcción estatal a operaciones militares contra grupos armados es una estrategia arriesgada, particularmente en lugares donde los campesinos dependen de los cultivos ilegales. El enfoque del gobierno en capturar a miembros de alto rango de los grupos armados y las redes de tráfico a menudo puede producir violencia en las áreas rurales. Como explicó un oficial militar:

Cuando matamos o capturamos a un comandante, se genera un vacío de poder. Uno nuevo toma su lugar y tiene que consolidar su control. Lo hacen a través de purgas. Se purgan internamente, matando a cualquier persona que se perciba como cercana al líder anterior. Realizan purgas en la comunidad para demostrar su autoridad y demostrar que están a cargo. También intentan demostrar su fuerza contra los militares. Cada operación genera más violencia¹⁹¹.

El riesgo para los civiles aumenta cuando las fuerzas armadas les agradecen públicamente la inteligencia en la que se basan las operaciones. “Cuando capturan a un comandante [de un grupo armado], el ejército expresa su gratitud por la información que les dio la comunidad, lo que expone a la comunidad a un grave riesgo. Si uno de nuestros líderes comunitarios es asesinado, tenemos claro que el primer responsable es el ejército, porque los estigmatizan como informantes”¹⁹².

A la luz de estos dilemas, el gobierno colombiano debería reconsiderar cómo mide el éxito de las operaciones militares y reconfigurar su estrategia basado en eso. El enfoque actual es eficaz en aumentar el número de líderes criminales locales detenidos o dados de baja, el parámetro preferido por el gobierno. Pero no logra reducir los niveles de conflicto que afectan de manera desproporcionada a la población civil. En

¹⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, concejal, Guaviare, San José del Guaviare, noviembre de 2020. Análisis de fumigaciones pasadas han evidenciado que por cada hectárea fumigada se reducen los cultivos de coca en solo 0,022 a 0,03 hectáreas, lo que significa que para erradicar una hectárea de coca se deben fumigar entre 30 y 45 hectáreas. Daniel Mejía, Pascual Restrepo y Sandra V. Rozo, “On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-experiment in Colombia”, documento de trabajo, 2015.

¹⁸⁹ “Zonas Futuro: Zonas Estratégicas de intervención Integral”, Presidencia de Colombia, 2018. Las Zonas están ubicadas en áreas que cuentan con uno de los dieciséis proyectos de desarrollo con enfoque territorial estipulados por el acuerdo de paz de 2016.

¹⁹⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, noviembre de 2020.

¹⁹¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario militar senior, Bogotá, octubre de 2020.

¹⁹² Entrevista de Crisis Group, observador de la sociedad civil local, Guayaberos, San José de Guaviare, noviembre de 2020.

lugar de centrarse en detener a delincuentes individuales, al desarrollar potenciales operaciones, los estrategas militares también deben evaluar las posibles repercusiones para las comunidades, la probabilidad de que la policía pueda desplegarse en el área de forma permanente y los riesgos de agravar la violencia a medida que los grupos armados compiten por el control. La presión militar seguirá siendo esencial para hacer retroceder a los grupos armados. Pero, sin una mejor proyección para mitigar los efectos adversos en las comunidades, estas operaciones corren el riesgo de afianzar la desconfianza de la comunidad en las fuerzas de seguridad.

VI. Un enfoque diferente

El enfoque de Colombia hacia la coca acorrala a los campesinos en una posición hostil hacia el Estado. La erradicación y la reducción de la oferta en la fuente alienan o criminalizan con demasiada facilidad a la población rural, en lugar de tratar de que vuelva a la actividad legal y estén bajo la protección estatal. Una política destinada a reducir la violencia debería centrarse en reformular esta relación. A pesar de buscar lo contrario, la estrategia actual complica la construcción estatal en la periferia. Operaciones de seguridad mucho más enfocadas en la necesidad de proteger a los civiles y revitalizar las reformas rurales serían más efectivas para debilitar la economía ilícita y a los grupos que se alimentan de ella.

A. *Reparar la economía rural*

Las iniciativas económicas deben partir del hecho de que la gran mayoría de los cultivadores optarían por abandonar la coca si se les dieran alternativas viables, como lo indicaron al inscribirse en los programas de sustitución después del acuerdo de paz. No se puede esperar que los campesinos acaben con sus cultivos en áreas donde está claro que ningún otro producto agrícola les permitirá subsistir, y la erradicación forzosa en estos lugares solo deja a los campesinos más pobres y más desconfiados del Estado. Bogotá debe conectar sus esfuerzos para frenar la economía de las drogas con esfuerzos más amplios para revitalizar la economía rural. Las reformas rurales a largo plazo pueden mejorar la competitividad de los cultivadores de productos agrícolas lícitos, permitiéndole a los campesinos obtener un ingreso del que puedan depender de la misma manera que lo hacen con la coca. La construcción de carreteras, expansión de los programas de titulación de tierras y mayor acceso a créditos, así como mejorar la distribución de productos agrícolas, son aspectos esenciales¹⁹³. El punto 1 del acuerdo de paz de 2016 de Colombia incluye muchas de estas propuestas, pero a mediados de 2020 Colombia había completado solo el 4 por ciento de las reformas rurales planeadas¹⁹⁴.

A pesar de las fallas del programa, Bogotá debería hacer todo lo posible para salvar la iniciativa de sustitución del PNIS, ya que la credibilidad de futuros esfuerzos para apoyar a los cultivadores que quieran salir de la coca dependerá del cumplimiento de los compromisos existentes. El éxito dependerá no solo de cambiar los cultivos sino también el mercado general para los productos que los campesinos producen. El gobierno debería centrarse en la comercialización, por ejemplo, incentivando a las familias a elegir productos adecuados o ayudando a construir acuerdos directos con los compradores con anticipación. En los lugares donde la agricultura rural simplemente no es viable debido a la falta de rutas de transporte e infraestructura de almacenamiento, los esfuerzos de sustitución podrían expandirse a otros sectores. Por el momento, el programa solo apoya medios de vida alternativos en la

¹⁹³ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en mercados agrícolas, noviembre de 2020. Ver también Andrés García Trujillo, *Peace and Rural Development in Colombia* (Londres, 2020).

¹⁹⁴ "Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial", Kroc Institute for International Peace Studies, junio de 2020, p. 45.

agricultura y la cría de animales, pero no en el comercio, el turismo, la generación de energía a pequeña escala u otras potenciales industrias rurales¹⁹⁵.

B. Seguridad

Colombia debe distinguir entre el negocio de la cocaína y los civiles que cultivan coca. Desde 1994, la Corte Constitucional ha definido a los narcotraficantes como aquellos que buscan lucrarse con la industria; los pequeños cultivadores y los jornaleros no se enmarcan en esta definición¹⁹⁶. Según con un excultivador: los campesinos ganan relativamente poco y “saben de la coca solo hasta el punto de venta, nada de cocaína”¹⁹⁷. En lugar de antagonizar y criminalizar a los campesinos, el objetivo debe ser garantizar que no sean vulnerables a la violencia y puedan pasar a otras actividades productivas.

La erradicación de cultivos debe ser un último recurso y, como lo establece el acuerdo de paz, el gobierno debe ofrecerles primero a los cultivadores de coca alternativas viables¹⁹⁸. Si la erradicación continúa, el ejército y la policía no deberían liderarla. En cambio, erradicadores civiles con experiencia agrícola deberían desempeñar este papel, y deben darle preferencia a una eliminación de cultivos negociada y gradual. Mantener al ejército y a la policía en la primera línea de la erradicación empeora la desconfianza de los habitantes de las zonas rurales en el papel del Estado como protector y garante de la seguridad. Las fuerzas de seguridad deben estar presentes solo para garantizar la seguridad de los erradicadores y los cultivadores de coca. Si bien incluso este rol limitado aún podría avivar las tensiones, al menos alejaría a los militares de la participación directa en la destrucción de cultivos. Solo cuando los campesinos vean que el ejército es un aliado para garantizar su seguridad, en lugar de una amenaza para su bienestar, podrá mejorar la problemática relación entre ambos.

Bogotá y sus aliados en Washington, mientras tanto, deberían evaluar los altos costos de la erradicación en comparación con sus ineficaces e incluso contraproducentes resultados a largo plazo. Eliminar las plantas de coca puede reducir temporalmente la producción en Colombia, pero, dadas las altas tasas de replantación, la erradicación tendría que ser implacable para lograr una reducción duradera. La destrucción continua de cultivos podría implicar un conflicto perpetuo en determinadas zonas rurales. La fumigación, que agravaría este daño con un impacto igualmente temporal en los cultivos, debe descartarse por completo.

¹⁹⁵ Donantes bilaterales y ONG internacionales se encuentran entre quienes han trabajado para ampliar las oportunidades laborales más allá de la agricultura. Por ejemplo, USAID apoya un programa destinado a pagar a los campesinos para que protejan los parques nacionales, mientras se erradica la coca dentro de estas áreas.

¹⁹⁶ “Sentencia No. C-221 de 1994”, Corte Constitucional, 5 de mayo de 1994.

¹⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, excultivador de coca, Briceño, diciembre de 2020.

¹⁹⁸ “En los casos donde, ... haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor ... el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”, Acuerdo final, punto 4.1.3.2.

C. *Mujeres y niños*

Los niños y jóvenes de las zonas de cultivos de coca necesitan el apoyo del Estado. Los internados rurales son un recurso único para estos niños y su reapertura debe ser una prioridad, a pesar de la pandemia. Muchas de las instalaciones de los internados se encuentran en climas que permitirían que las clases se realicen parcial o totalmente al aire libre o con ventilación constante, posiblemente reduciendo el riesgo de propagación del COVID-19. Los dormitorios también podrían tener una ventilación casi constante. No reabrir las escuelas podría exacerbar el reclutamiento de menores por parte de grupos armados. También puede empujar a las familias a enviar a los niños como jornaleros para recoger coca.

Bogotá también debería reconsiderar su enfoque hacia las mujeres cultivadoras de coca, que corren un alto riesgo de violencia y tienen pocas redes de seguridad. El programa de sustitución insiste en que los acuerdos sean firmados por los jefes de hogar, generalmente hombres, lo cual ha exacerbado la violencia doméstica y de género. Investigaciones económicas indican que es más probable que las mujeres asignen recursos para gastos familiares y ahorren, sin embargo, muchas han sido excluidas de los programas de apoyo del gobierno¹⁹⁹. De manera similar, el gobierno puede considerar apoyar las propuestas del Congreso para poner fin o reducir significativamente las penas, como el encarcelamiento de los pequeños cultivadores de coca, o los capturados con pequeñas cantidades de pasta base, en particular cuando se trata de mujeres cabeza de hogar que son las cuidadoras de menores o ancianos.

D. *Los aliados de Colombia*

La presión internacional ha moldeado el enfoque de Colombia hacia la coca y será fundamental para trazar una política alternativa. Los aliados en EE. UU. y Europa deberían comenzar por reconocer que arrancar o fumigar las plantas de coca puede reducir temporalmente la oferta, pero va en contra de otros objetivos, como poner fin al conflicto violento, ampliar la capacidad estatal en áreas remotas y reducir la pobreza rural.

Los incentivos que afronta Colombia actualmente, sobre todo por parte de EE. UU., para mantener e intensificar la erradicación llevan a los líderes del país en la dirección equivocada. En particular, el proceso de certificación de EE. UU. para la cooperación antinarcoóticos prioriza la eliminación de la hoja de coca y amenaza con retirar ayudas para los países que se considere que no cooperan. La amenaza de la descertificación de EE. UU. en 2018 fue fundamental para la decisión de la administración Duque de expandir la erradicación manual y reabrir el debate sobre la fumigación²⁰⁰. Como sugirió una revisión reciente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de EE. UU. de la política de drogas, el proceso de certificación está desactualizado y resulta contraproducente. Eliminar este mecanismo punitivo sentaría las bases para un nuevo debate político sobre cómo alinear la política de drogas y las prioridades del posconflicto en Colombia.

¹⁹⁹ Joanne Yoong, Lila Rabinovich y Stephanie Diepeveen, “The Impact of Economic Resource Transfers to Women versus Men: A Systematic Review”, The EPPI-Centre, University of London, 2012.

²⁰⁰ “Es eficaz la erradicación forzosa de cultivos de coca?”, Centro de Estudios de Seguridad sobre las Drogas, 19 de noviembre de 2019.

Por otra parte, el gobierno de Biden debe considerar rescindir la designación de las FARC (y la de su sucesor, Comunes) como una organización terrorista, e imponer sanciones individuales a aquellos combatientes y comandantes que han retomado las armas y las actividades criminales. En su forma actual, la designación limita la capacidad de Washington para involucrarse con algunos de los principales mecanismos de coordinación del acuerdo de 2016, así como para apoyar la sustitución de coca y otros programas de reforma rural que incluyen a excombatientes.

Los aliados europeos, que juegan un papel clave con su respaldo al acuerdo de paz de 2016, deberían revisar los efectos del enfoque del gobierno hacia la coca en la consolidación de la paz. La experiencia de otras iniciativas exitosas de sustitución de cultivos, como por ejemplo la campaña de 30 años que eliminó la amapola de Tailandia, podría ser empleada por la UE para ayudar a Colombia a diseñar un modelo más eficaz para la transformación rural²⁰¹.

²⁰¹ Vanda Felbab-Brown, “What Colombia Can Learn from Thailand on Drug Policy”, Brookings Institution, 4 de mayo de 2017.

VII. Conclusión

Cuatro décadas de destrucción selectiva de cultivos de coca no han tenido un efecto duradero en la oferta de cocaína. Sin embargo, esta política ha tenido un alto costo humano. Incluso durante el apogeo de las campañas de erradicación y fumigación hace ocho años, las áreas de cultivos se redujeron, pero nunca estuvieron cerca de desaparecer del campo colombiano. Con los cultivos de coca alcanzando nuevos máximos en los últimos años y la competencia entre grupos armados también en aumento, la presión de Bogotá y Washington para erradicar ha regresado. Creer que arrancar o envenenar las plantas de coca eliminará las fuentes de la codicia y violencia criminal. En la práctica, sin embargo, las iniciativas oficiales para destruir los cultivos empobrecen a los campesinos colombianos y afianzan su resentimiento hacia un Estado, cuya principal interacción es punitiva. Atrapados entre las autoridades, los traficantes y los grupos violentos, los cultivadores, el eslabón más vulnerable de la cadena de suministro, sufren por cualquier presunto incumplimiento.

Aunque para el gobierno colombiano y sus aliados estadounidenses la erradicación de la coca prometía ser un medio para reducir el suministro mundial de drogas y eliminar una de las principales causas de inseguridad rural, ésta se ha convertido en combustible para la violencia. A juzgar por la experiencia pasada, retomar la fumigación aérea empeoraría la situación, podría provocar conflictos entre vecinos y aumentar el costo humano de desplazamientos en las zonas rurales. En medio de la pandemia de COVID-19 y la recesión económica que la acompaña, los campesinos pueden concluir que no tienen otra opción que seguir cultivando coca.

No existe una manera fácil de reducir los incentivos económicos en torno al cultivo de una planta que puede ser procesada en un producto ilegal ligero, portátil y de alto precio para consumidores en países ricos. Pero el acuerdo de paz de 2016 con la guerrilla de las FARC estableció una ruta alternativa para poner fin a la dependencia del campo colombiano en la coca, con base en el consentimiento voluntario de los cultivadores de la planta e incluyendo propuestas ambiciosas para impulsar las economías rurales, conectarlas con los mercados urbanos, frenar la desigualdad y persuadir a los cultivadores de coca para que cultiven otros productos y así evitar su judicialización. A pesar del alto costo financiero de estas iniciativas, que deben implementarse en el transcurso de años con el apoyo de varios gobiernos, siguen siendo la hoja de ruta para que los campesinos dejen los cultivos de coca sin caer en la ruina económica.

La fuerza, las amenazas y los pesticidas se han vuelto cada vez más ineficaces en tener un impacto en la cadena mundial de suministro de cocaína. Enfocar el poder punitivo del Estado en un cultivo ilícito está destinado a fracasar hasta que los campesinos tengan una mejor opción.

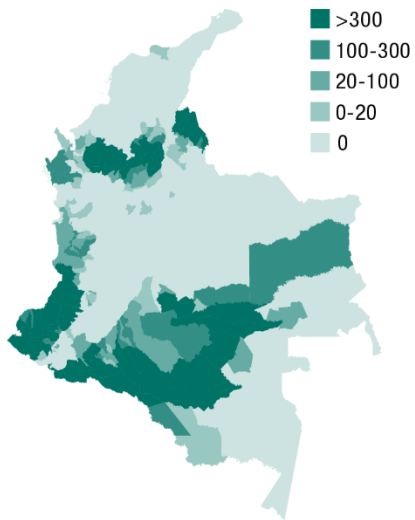
Bogotá/Nueva York/Washington/Bruselas, 26 de febrero de 2021

Anexo A: Mapa de Colombia

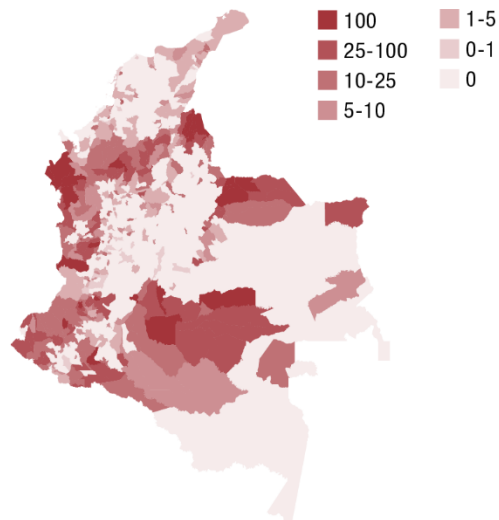


Anexo B: Cultivos de coca e incidentes violentos, 2019

Hectáreas de coca cultivadas en 2019

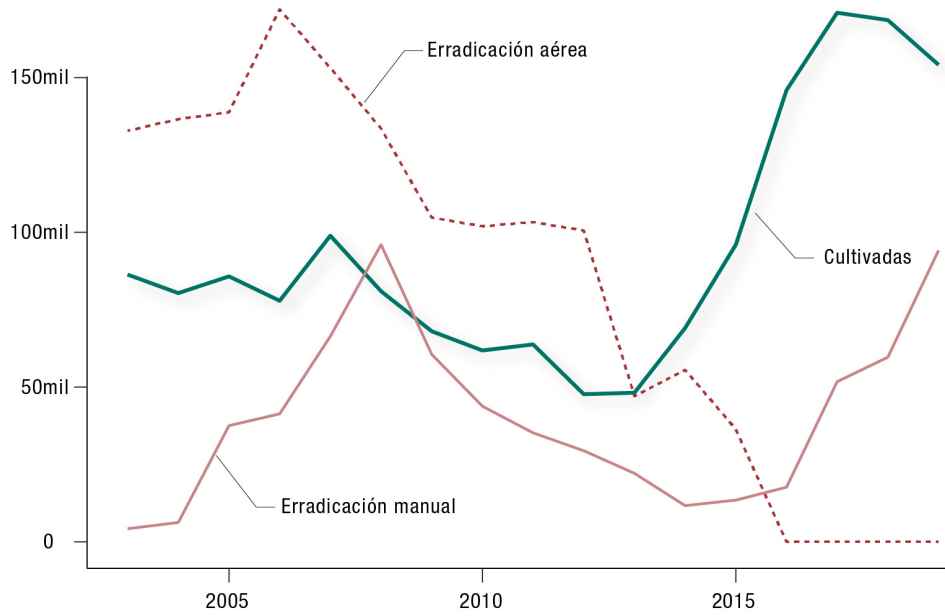


Incidentes violentos per cápita en 2019



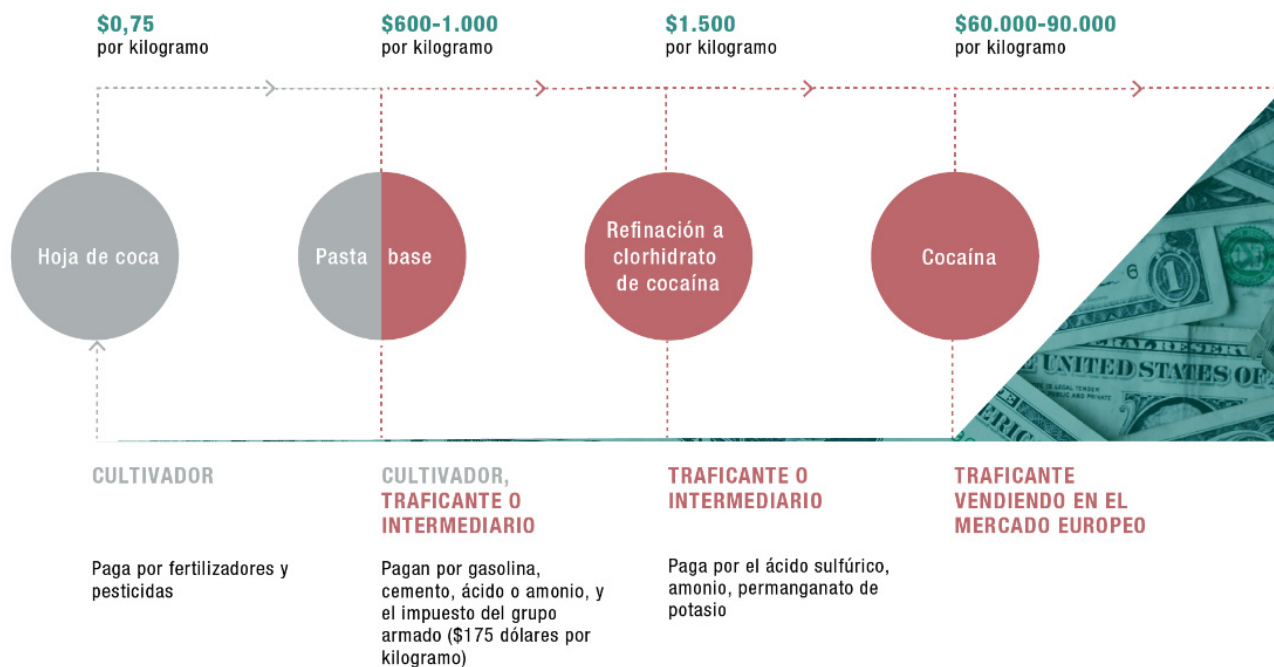
Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia
CRISIS GROUP / JE / CB-G.

Anexo C: Hectáreas de coca cultivadas y erradicadas, 2013-2019



Fuente: Sistema de Información de Drogas de Colombia
CRISIS GROUP / JE / CB-G.

Anexo D: Cadena de suministro de coca en Colombia



Nota: los precios y valores difieren por región y son aproximaciones, en dólares, a enero de 2021.

Fuente de la información: Investigación de Crisis Group, UNODC, Informe Europeo de Drogas.

CRISIS GROUP / CB-G.

Anexo E: Acerca de International Crisis Group

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 120 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de alerta temprana, que actualiza sucintamente y con regularidad la coyuntura en más de 80 situaciones de conflicto o conflicto potencial alrededor del mundo.

Los informes y los informes breves de Crisis Group son ampliamente distribuidos por correo electrónico y se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group –cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación– participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es codirigido por Frank Giustra, presidente y director ejecutivo de Fiore Group y fundador de Radcliffe Foundation, y por Lord (Mark) Malloch-Brown, ex subsecretario General de las Naciones Unidas y ex administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Luego que el presidente y director ejecutivo Robert Malley dejara el cargo en enero de 2021, para poseionarse como enviado especial de los Estados Unidos para Irán, dos antiguos empleados de Crisis Group asumieron el liderazgo de la organización hasta que se designe un reemplazo. Richard Atwood, jefe de políticas de Crisis Group, es el actual presidente interino y Comfort Ero, directora del Programa para África, es la vicepresidenta interina.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y la organización cuenta con oficinas en siete localidades: Bogotá, Dakar, Estambul, Nairobi, Londres, Nueva York, y Washington, DC. También tiene representación de personal en las siguientes ciudades: Abuja, Adís Abeba, Baréin, Bakú, Bangkok, Beirut, Caracas, Ciudad de Gaza, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Jerusalén, Johannesburgo, Juba, Kabul, Kiev, Manila, Moscú, Seúl, Rangún, Tiflis, Toronto, Trípoli y Túnez.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones y fuentes privadas. En la actualidad Crisis Group tiene relaciones con los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Austriaca para el Desarrollo, Agencia Francesa para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Banco Mundial, Departamento Australiano para los Asuntos Internacionales y el Comercio, Departamento de Relaciones Exteriores de Irlanda, Fondo de Emergencia de la Unión Europea para África, Instrumento para la Estabilidad y la Paz de la Unión Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores de Catar, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio para Europa y las Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Ministerio de Asuntos Exteriores de Islandia, Ministerio de Relaciones Exteriores y asuntos Europeos de Luxemburgo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores del Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Oficina de Relaciones Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Crisis Group mantiene relaciones con las siguientes fundaciones: Adelphi Research, Carnegie Corporation of New York, Facebook, Ford Foundation, Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Challenges Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund y Stiftung Mercator.

Anexo F: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina desde 2017

Informes e informes breves especiales

- Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid*, Informe especial N°3, 22 de marzo de 2017.
- Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy*, Informe breve especial N°1, 30 de abril de 2019.
- Seven Opportunities for the UN in 2019-2020*, Informe breve especial N°2, 12 de septiembre de 2019.
- Seven Priorities for the New EU High Representative*, Informe breve especial N°3, 12 de diciembre de 2019.
- COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar*, Informe breve especial N°4, 24 de marzo de 2020.
- A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda*, Special Briefing N°5, 9 December 2020.
-
- Bajo la sombra del "no": la paz en Colombia después del plebiscito*, Informe sobre América Latina N°60, 31 de enero de 2017.
- Veracruz: reparar el estado de terror de México*, Informe sobre América Latina N°61, 28 de febrero de 2017.
- El salario del miedo: maras, violencia y extorsiones en América Central*, Informe sobre América Latina N°62, 6 de abril de 2017.
- Poder sin el pueblo: evitando el colapso de Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°36, 19 de junio de 2017.
- Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, Informe sobre América Latina N°63, 19 de octubre de 2017.
- Venezuela: la deuda del hambre*, Informe breve sobre América Latina N°37, 23 de noviembre de 2017.
- Política y violencia perpetua en El Salvador*, Informe sobre América Latina N°64, 19 de diciembre 2017.
- Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela*, Informe sobre América Latina N°65, 21 de marzo de 2018.
- La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump*, Informe sobre América Latina N°66, 9 de mayo de 2018.
- Reformas arriesgadas: el enfoque del gobierno de Duque hacia la paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°67, 21 de junio de 2018.
- La paz que falta: el nuevo gobierno de Colombia y la última de sus guerrillas*, Informe de Crisis Group sobre América Latina N°68, 12 de julio de 2018.
- Construcción de paz en México: los dilemas de seguridad que enfrenta el gobierno de López Obrador*, Informe sobre América Latina N°69, 11 de octubre de 2018.
- Rescatando la lucha de Guatemala contra el crimen y la impunidad*, Informe sobre América Latina N°70, 24 de octubre de 2018.
- Fuego amigo: el caos de la oposición venezolana*, Informe sobre América Latina N°71, 23 de noviembre de 2018.
- Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada*, Informe sobre América Latina N°72, 19 de diciembre de 2018.
- El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, Informe sobre América Latina N°73, 28 de febrero de 2019.
- Una salida al impasse de América Latina en torno a Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°38, mayo 15 de 2019.
- Las claves para desbloquear el diálogo en Nicaragua*, Informe sobre América Latina N°74, 13 de junio de 2019.
- Un rayo de luz en la ensombrecida Venezuela*, Informe sobre América Latina N°75, 15 de julio de 2019.
- Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia*, Informe sobre América Latina N°76, 8 de agosto de 2019.
- El enigma militar de Venezuela*, Informe breve sobre América Latina N°39, 16 de septiembre de 2019.
- Reducir las secuelas de la nueva facción guerrillera en la frontera de Colombia*, Informe breve sobre América Latina N°40, 20 de septiembre de 2019.
- Lucha y huida: abordar las raíces de la emergencia de Honduras*, Informe sobre América Latina N°77, 25 de octubre de 2019.
- Venezuela: ¿Hay esperanza después de las negociaciones de Barbados?*, Informe breve sobre América Latina N°41, 11 de diciembre de 2019.
- Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela*, Informe sobre América Latina N°78, 20 de febrero de 2020.
- Imaginando una resolución a la crisis venezolana*, Informe sobre América Latina N°79, 11 de marzo de 2020.
- Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19*, Informe breve sobre América Latina N°42, 16 de abril de 2020.

La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México, Informe sobre América Latina N°80, 4 de mayo de 2020.

¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador, Informe sobre América Latina N°81, 8 de julio de 2020.

Bolivia se prepara para nuevas elecciones bajo la sombra del fraude, Informe breve sobre América Latina N°43, 31 de julio de 2020.

Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°82, 6 de octubre de 2020.

Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte, Informe sobre América Latina N°83, 13 de noviembre de 2020

Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela, Informe sobre América Latina N°84, 14 de diciembre de 2020

Elecciones en Venezuela: ¿Qué viene después de la barrida de Maduro?, Informe sobre América Latina N°85, 21 de diciembre de 2020.

Anexo G: Consejo directivo de Crisis Group

PRESIDENTE INTERINO

Richard Atwood

Jefe de políticas de Crisis Group

VICEPRESIDENTE INTERINA

Comfort Ero

Directora del Programa para África de Crisis Group

CO-PRESIDENTES DEL CONSEJO

Lord (Mark) Malloch-Brown

Exsecretario general adjunto de las Naciones Unidas y administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo, Fiore Financial Corporation; fundador, Radcliffe Foundation

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Fola Adeola

Fundador y presidente, FATE Foundation

Hushang Ansary

Presidente, Parman Capital Group LLC; embajador de Irán en EE. UU. y ministro de Finanzas y Asuntos Económicos

Gérard Araud

Embajador de Francia en EE. UU.

Carl Bildt

Ex primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Suecia

Emma Bonino

Exministra de Relaciones Exteriores de Italia; excomisionada Europea para la Ayuda Humanitaria

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; exsecretaria General del Congreso Nacional Africano (ANC)

Maria Livanos Cattau

Exsecretaria General de la Cámara Internacional de Comercio

Ahmed CharaiPresidente y director ejecutivo de Global Media Holding y editor del semanario marroquí *L'Observateur***Nathalie Delapalme**

Directora ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de Mo Ibrahim Foundation

Hailemariam Desalegn Boshe

Ex primer ministro de Etiopía

Alexander Downer

Exministro de Asuntos Exteriores y alto comisionado ante el Reino Unido de Australia

Sigmar Gabriel

Exministro de Asuntos Exteriores y vice canciller de Alemania

Hu Shuli

Editor en jefe de Caixin Media; profesor en Sun Yat-sen University

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Wadah Khanfar

Cofundador, Al Sharq Forum; exdirector General, Al Jazeera Network

Nasser al-Kidwa

Presidente de Yasser Arafat Foundation; exmediador adjunto de la ONU sobre Siria

Bert Koenders

Exministro de Relaciones Exteriores de Holanda y subsecretario general de Naciones Unidas

Andrey Kortunov

Director general del Consejo Ruso de Asuntos Internacionales

Ivan Krastev

Presidente del Centro para Estrategias Liberales (Sofía); miembro fundador de la junta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores

Tzipi Livni

Excanciller y vice primer ministro de Israel

Helge Lund

Exdirector ejecutivo de BG Group Limited (GB) y Statoil (Noruega)

Susana Malcorra

Exministra de Relaciones Exteriores de Argentina

William H. McRaven

Almirante retirado de la Marina de EE. UU., que sirve como 9° comandante del Comando de Operaciones Especiales de EE. UU.

Shivshankar Menon

Exsecretario de Exteriores de India; exasesor nacional de Seguridad

Naz Modirzadeh

Director del programa de Derecho Internacional y Conflicto Armado de la Escuela de Derecho de Harvard

Federica Mogherini

Ex alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Saad Mohseni

Presidente y director ejecutivo de MOBY Group

Marty Natalegawa

Exministro de Asuntos Exteriores de Indonesia; representante permanente ante la ONU; embajador en Reino Unido

Ayo Obe

Presidente de la junta de Gorée Institute (Senegal); abogada (Nigeria)

Meghan O'Sullivan

Ex vice asesora de Seguridad Nacional de EE. UU. sobre Irak y Afganistán

Thomas R. Pickering

Exembajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria

Kerry Propper

Socio director de Partner of ATW Partners; fundador y presidente del consejo de Chardan Capital

Ahmed Rashid

Escritor y periodista de política exterior, Pakistán

Ghassan Salamé

Ex representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la Misión de Apoyo de la ONU en Libia; ex ministro de Cultura de Líbano; Decano fundador de la Escuela de Asuntos Internacionales de París, Universidad Sciences Po

Juan Manuel Santos Calderón

Expresidente de Colombia, premio Nobel de Paz 2016

Ellen Johnson Sirleaf

Expresidente de Liberia

Alexander Soros

Fundador, Fundación Alexander Soros

George Soros

Fundador, Open Society Foundations y presidente, Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre

Líder del Partido Noruego de los Trabajadores, exministro de Relaciones Exteriores de Noruega

Lawrence H. Summers

Exdirector del Consejo Económico Nacional de los EE. UU. y exsecretario del Tesoro de EEUU; presidente emérito de la Universidad de Harvard

Darian Swig

Fundadora y presidenta, Article 3 Advisors; cofundadora y presidenta del consejo; Article3.org

Helle Thorning-Schmidt

Director ejecutivo de Save the Children International; ex primer ministro de Dinamarca

Wang Jisi

Miembro, Comité Asesor en Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de China; presidente, Instituto de Estudios Internacionales y Estratégicos, Peking University

CONSEJO DEL PRESIDENTE Es un distinguido grupo de donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial y experticia a Crisis Group.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
BP	(2) Anónimos	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	The Edelman Family Foundation	Ian R. Taylor

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL Donantes particulares y corporativos que juegan un papel central en los esfuerzos de Crisis Group para prevenir conflictos graves.

CORPORATIVO	INDIVIDUAL	
(1) Anónimo	(3) Anónimos	David Jannetti
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Faisal Khan
Chevron	Stanley Bergman & Edward Bergman	Cleopatra Kitti
Edelman UK & Ireland	Peder Bratt	Samantha Lasry
Eni	Lara Dauphinee	Jean Manas & Rebecca Haile
Equinor	Herman De Bode	Dror Moreh
Ninety One	Ryan Dunfield	Lise Strickler & Mark Gallogly
Tullow Oil plc	Tanaz Eshaghian	Charitable Fund
Warburg Pincus	Seth & Jane Ginns	The Nommontu Foundation
	Ronald Glickman	Brian Paes-Braga
	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti	Kerry Propper
	Geoffrey Hsu	Duco Sickinghe
		Nina K. Solarz
		Raffi Vartanian

CONSEJO EMBAJADOR Jóvenes talentos de diversos campos que contribuyen con sus habilidades y experticia para apoyar la misión de Crisis Group

Christina Bache	Reid Jacoby	Betsy (Colleen) Popken
Alieu Bah	Tina Kaiser	Sofie Roehrig
Amy Benziger	Jennifer Kanyambwa	Perfecto Sanchez
James Blake	Gillian Lawie	Rahul Sen Sharma
Thomas Cunningham	David Litwak	Chloe Squires
Matthew Devlin	Madison Malloch-Brown	Leeanne Su
Sabrina Edelman	Megan McGill	AJ Twombly
Sabina Frizell	Hamesh Mehta	Theodore Waddelou
Sarah Covill	Clara Morain Nabity	Zachary Watling
Lynda Hammes	Gillian Morris	Grant Webster
Joe Hill	Duncan Pickard	Sherman Williams
Lauren Hurst	Lorenzo Piras	Yasin Yaqubie

ASESORES SENIOR Antiguos miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Christoph Bertram	Aleksander Kwasniewski
George Mitchell Chairman Emeritus	Lakhdar Brahimi	Ricardo Lagos
Gareth Evans President Emeritus	Kim Campbell	Joanne Leedom-Ackerman
Kenneth Adelman	Jorge Castañeda	Todung Mulya Lubis
Adnan Abu-Odeh	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Celso Amorim	Mong Joon Chung	Miklós Németh
Óscar Arias	Sheila Coronel	Christine Ockrent
Richard Armitage	Pat Cox	Timothy Ong
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Roza Otunbayeva
Zainab Bangura	Jacques Delors	Olara Otunnu
Nahum Barnea	Alain Destexhe	Lord (Christopher) Patten
Kim Beazley	Mou-Shih Ding	Surin Pitsuwan
Shlomo Ben-Ami	Uffe Ellemann-Jensen	Fidel V. Ramos
	Stanley Fischer	Olympia Snowe
	Carla Hills	Javier Solana
	Swanee Hunt	Pär Stenbäck
	Wolfgang Ischinger	