

## ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE CULTIVO DE COCA NA COLÔMBIA AO LONGO DO PROCESSO DE PAZ COM AS FARC (2012-2016)

*Por Mila Pereira Campbell\**

### RESUMO:

Tomando como base o recém-firmado “Acordo Final para a Terminação do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura”, o presente trabalho busca compreender de que forma se deu a atualização do enfoque da política pública colombiana para a questão da produção de coca, desenvolvida ao longo do Processo de Paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) entre 2012 e 2016. O objetivo é observar o grau de implementação das políticas de substituição ou erradicação de cultivos de uso ilícito e analisar seus possíveis impactos nas dinâmicas de cultivo de coca ao longo dos anos de negociação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Colômbia. Narcotráfico. Processo de Paz. Substituição de cultivos.

### ABSTRACT:

Considering the recently signed “Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace”, the present work aims to comprehend the ways in which coca-related public policies of Colombia were improved during the 2012-2016 Peace Process with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC, in Spanish). The objective is to observe the implementation level of coca substitution and eradication policies, and to analyze their possible impacts in the dynamics of coca cultivation in the country during the negotiation years.

**KEY WORDS:** Colombia. Drug-trafficking. Peace Process. Substitution of crops.

### Introdução

\*Graduanda em Relações Internacionais - Universidade de Brasília (Unb) - mpcampbell10@gmail.com

A assinatura do “Acordo Final para a Terminação do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura” em 26 de novembro de 2016 marcou uma nova fase na relação entre o Estado colombiano, a sociedade e a principal guerrilha do país: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Depois de 4 anos de negociações, um plebiscito com a vitória do “não” ao rascunho do Acordo e a insistente oposição de setores conservadores da política colombiana, o Acordo entrou por fim em vigor.

Considerado hoje um modelo para o mundo, o Processo de Paz, que se estendeu de 2012 a 2016, inovou na inserção das vítimas do conflito nas negociações e na incorporação do enfoque de gênero no delineamento das políticas. O Acordo reconhece o direito das vítimas à verdade, à justiça, à reparação e à não repetição. Para as populações rurais afetadas pelo conflito, são encaminhados projetos de reforma rural e de desenvolvimento alternativo.

O Processo de Paz representa, portanto, um momento de transição de uma abordagem altamente repressiva ao conflito colombiano, para uma abordagem mista, ainda securitizada, mas interessada também na resolução de desafios estruturais que interferem na dinâmica do conflito. Dentre esses desafios, a questão do narcotráfico é de especial atenção no texto do Acordo, o qual passa a afirmar que

[e]l conflicto interno en Colombia tiene una larga historia de varias décadas que antecede y tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala, y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio (ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, 2016, p. 98).

A relação entre conflito armado e narcotráfico, estigmatizada por muitos anos de “guerra às drogas” através de uma interpretação de “causa imanente”, é reconhecida no Acordo de Paz como “causa eficiente” do conflito, ou seja, um fenômeno que explica o prolongamento temporal e a intensificação do conflito, mas que por sua própria existência não leva ao surgimento da guerrilha (ROJAS, 2006).

Tendo isso em mente, o objetivo deste trabalho será analisar o que o Processo de Paz, entendido como momento de transição, trouxe como um novo enfoque da política pública colombiana para a questão das drogas e como essas políticas implementadas no período de 2012 a 2016 impactaram as dinâmicas de cultivo de coca. Com isso, o recorte dá-se a nível de política doméstica voltada à redução da oferta da folha de coca, levando em consideração que o Acordo considera como fator que impulsiona a existência dos cultivos de uso ilícito não o aumento ou redução da demanda da droga, mas os desafios sociais e estruturais internos: “condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (ACUERDO..., 2016, p. 98).

Para a pesquisa, foram utilizadas leituras de textos acadêmicos e jornalísticos, bem como a análise secundária de dados encontrados principalmente no relatório “Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”, organizado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), e o mais recente sobre o

tema até então<sup>1</sup>.

O trabalho está dividido em três seções. A primeira seção irá analisar as políticas de combate ao narcotráfico que já vinham sendo implementadas desde o início do governo Santos, e qual a relação entre elas e o que ficou definido no Processo de Paz (2012-2016). Na segunda seção, por sua vez, serão apresentadas as principais características do Ponto do Acordo concernente à Substituição de Cultivos de Uso Ilícito, no intuito de entender os desafios e impactos de sua implementação. A última seção, de considerações finais, faz um balanço da análise e reflete sobre novos processos que podem interferir, nos próximos anos, na implementação efetiva do Acordo de Paz.

## **A POLÍTICA DE DROGAS NO GOVERNO SANTOS E O PROCESSO DE PAZ COM AS FARC (2012-2016): COEXISTÊNCIA ENTRE O ENFOQUE INTEGRAL E A REPRESSÃO**

Com o fim do governo de Álvaro Uribe e a eleição de Juan Manuel Santos para a presidência em 2010, muito se questionou quanto a possíveis alterações na política de segurança colombiana. Considerando o cargo de Ministro da Defesa ocupado por Santos ao longo do governo Uribe, as especulações quanto ao sucessor eram inicialmente de manutenção das mesmas premissas da Política de Segurança Democrática uribistas. Entretanto, a chegada de Santos ao poder trouxe novas abordagens para a questão securitária, tendo como referência o balanço dos resultados da Política de Segurança Democrática (PSD) de Uribe e as perspectivas futuras de negociação da paz com as FARC.

Com relação à PSD, ficou evidente ao fim do governo Uribe que as medidas foram eficazes na contenção e redução da insurgência interna na Colômbia – em 8 anos, a PSD reduziu o contingente das FARC em mais de 50% (CHASKEL; BUSTAMANTE, 2012) - mas não foram suficientes para sua derrota. Os grupos insurgentes, principalmente as FARC, mesmo debilitados após choques com a Força Pública, tiveram capacidade suficiente de adaptação, levando a um “equilíbrio catastrófico de forças em disputa”, com derrotas e retomadas periódicas da insurgência frente ao Estado colombiano ainda nos primeiros dois anos da era Santos. Nunca houve uma vitória decisiva de uma das partes em conflito (ICG, 2012).

Por um lado, a tentativa de Santos de retomada de diálogos de paz com as FARC<sup>2</sup> sem dúvida alguma dependeu dos sucessos militares do governo anterior. Contudo, o momento histórico para a introdução de uma nova abordagem na política colombiana também decorreu de diversos outros fatores, tais como a alteração na relação Colômbia-Estados Unidos, o esgotamento das capacidades estatais para a continuidade da política repressiva, o jogo político de Santos para convencer a burocracia colombiana quanto aos dividendos da paz,

1 Com relação aos dados recolhidos, é importante ressaltar que, por ser um mercado ilícito, a coleta dos dados referentes ao tráfico da droga sempre estará muito abaixo do que realmente o mercado representa.

2 A primeira tentativa de diálogo com as FARC, durante o governo Andrés Pastrana (1998-2002), não obteve êxito no enfraquecimento da guerrilha para convencê-la sobre a necessidade de se firmar a paz.

dentre outras.

Desde sua campanha presidencial, Santos trabalhou na união de diversos partidos políticos sob uma coalizão chamada “Governo de Unidade Nacional”, em alusão ao seu próprio partido político, o “Partido da U” que alcançara a maioria dos assentos no Congresso no termo 2010-2014. Dessa forma, o “Governo de Unidade Nacional” de Santos chegou a incluir quase 80% do Congresso, o que permitiu a ele os votos necessários para avançar sua nova agenda, que incluía alterações na abordagem repressiva no campo da segurança e a proposta de um novo Processo de Paz com as FARC (CHASKEL; BUSTAMANTE, 2012).

A nova fase do relacionamento bilateral com os Estados Unidos também proporcionou um momento na política externa colombiana que fosse ao encontro dos desejos da administração Santos em prosseguir com o Processo de Paz. A redução e a realocação do financiamento americano no marco do Plano Colômbia, a alteração da antiga retórica repressiva estadunidense quanto à luta global contra o terrorismo e o deslocamento da luta antinarcóticos para o México e a América Central fizeram com que as relações Colômbia-Estados Unidos entrassem em um novo capítulo (TORRIJOS, 2011). Santos busca então reduzir a dependência colombiana dos americanos, cunhando o termo “parceria estratégica” para definir a relação entre os dois países (GRANDA HENAO, 2015).

De modo mais amplo, Santos busca, dessa forma, imprimir uma visão mais liberal e conciliadora na política externa colombiana, agindo em defesa da Democracia e dos Direitos Humanos e reduzindo a carga securitária que carregava a imagem colombiana até o fim do governo Uribe. O chamado “giro da política externa” na Colômbia representa o desejo de inserção internacional do país, de avanço da agenda econômica em detrimento da de segurança e de garantia de desenvolvimento ao povo colombiano (GRANDA HENAO, 2015).

Concomitantemente, as políticas domésticas também sofreram alterações em sua forma e conteúdo. O plano de governo “Prosperidade para Todos” congrega estratégias para a consolidação das vitórias e superação das limitações da PSD de Uribe, tendo como objetivo a promoção da paz e do crescimento econômico no país (GRANDA HENAO, 2015). Com especial atenção, a política de segurança lançada em 2011, no marco desse plano, chamada Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade (PISDP), buscou ajustar as capacidades de segurança do país ao projeto nacional de prosperidade democrática, fazendo coexistir o combate à insurgência derivado da PSD com a nova agenda de promoção de políticas públicas para o desenvolvimento e para a paz (GRANDA HENAO, 2015). Abaixo, segue um quadro-resumo de objetivos e respectivas estratégias presentes na PISPD:

Figura 1 - Política Integral de Segurança e Defesa para a Prosperidade: objetivos e estratégias

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS			
Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	Erradicar los cultivos ilícitos	Fortalecer las capacidades de interdicción		Desarticular las bandas criminales
Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	Acabar con la violencia desarticulando los GAML	Integrar y adaptar los esquemas de seguridad	Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza	Fortalecer la acción integral
Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	Fortalecer el control policial		Desarticular las organizaciones delincuenciales	Fortalecer la investigación criminal
Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	Diseñar e implementar un sistema integrado de defensa		Incrementar la cooperación internacional	Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa
Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	Crear una instancia de respuesta sectorial		Promulgar una política sectorial	Estabilizar y asegurar áreas afectadas
Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional	Modernizar la gestión sectorial	Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación	Alcanzar un GSED competitivo	Avanzar en una estrategia de bienestar para la FP

Fonte: COLÔMBIA (2011, p. 43)

Quanto à questão das drogas, a PISPD não deixa clara a presença de uma nova agenda na contenção do narcotráfico. O primeiro objetivo, “levar a um mínimo histórico a produção de narcóticos”, anuncia uma abordagem semelhante à abordagem uribista: estratégias de erradicação de cultivos ilícitos, apreensões e combate aos grupos criminosos. A mudança estaria somente na identificação das Bandas Criminales<sup>3</sup>(BACRIM) como um novo grupo a ser combatido dentro da cadeia do narcotráfico.

Além disso, outro ponto de atenção da PISPD é a proposta de divisão do território colombiano em três diferentes zonas (verdes, amarelas e vermelhas), a depender do seu grau de violência, tendo como objetivo orientar as políticas de segurança em cada área: as zonas vermelhas são de desarticulação da violência, as zonas amarelas de consolidação da presença do Estado, e as zonas verdes de provimento de segurança cidadã. Nas zonas vermelhas, de maior insegurança, as FARC ainda aparecem rotuladas como inimigas, enquanto que o narcotráfico é rotulado como inimigo nas três zonas. Tal divisão territorial das ameaças e dos tipos de intervenção do Estado tem relação direta com as prioridades de implementação das políticas definidas ao longo do Processo de Paz. Como será discutido posteriormente,

3 “[l]as Bacrim son estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en ciertas zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país” (COLÔMBIA, 2011, p.17).

regiões com menor incidência de violência possuem vantagens no recebimento de políticas públicas de desenvolvimento social quando comparadas com regiões em que a violência associada ao narcotráfico ainda persiste.

Além disso, a manutenção das FARC como inimigo, mesmo após uma oferta de paz ter sido feita pelo grupo insurgente em 2010, demonstra como o Estado colombiano se manteve firme nas condições para o início de um processo de paz: enquanto as FARC não liberassem seus reféns e declarassem cessar-fogo, as Forças Militares continuariam suas campanhas de repressão à guerrilha. Os embates se intensificaram com a morte e captura de comandos intermediários das FARC, culminando, ao final de 2011, nas mortes de “Mono Jojoy”, comandante militar, e “Alfonso Cano”, líder da guerrilha (CHASKEL; BUSTAMANTE, 2013).

Paralelamente a isso, no início do governo Santos, a paulatina introdução de uma abordagem integral do conflito colombiano, ainda que em coexistência com a tendência de militarização do governo Uribe, permitiu que uma nova perspectiva de pacificação do país começasse a ganhar forma: o desejo de uma paz associada à transformação da ordem social, econômica e política das regiões afetadas pelo conflito (DUNCAN, 2009). O pré-acordo anunciado pelo presidente Santos e as lideranças das FARC em setembro de 2012 prometia um Processo de Paz longo e custoso, mas ao mesmo tempo trazia o compromisso de fim definitivo do conflito e das décadas de violência que assolaram a Colômbia. Os diálogos de paz se iniciaram em Oslo, Noruega, para a definição dos pontos de negociação, e logo em seguida passaram a Havana, Cuba, para a discussão pormenorizada de cada ponto do rascunho do Acordo de Paz.

Considerando o interesse deste trabalho nas dinâmicas de cultivo da coca na Colômbia durante os anos do Processo de Paz, iremos considerar para efeitos de análise somente o Ponto 4.1 do Acordo de Paz: “Programa de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito”, lançado como parte do rascunho conjunto em maio de 2014 e, depois de alterações, tornou-se parte do Acordo Final assinado em novembro de 2016 em Bogotá. Tal será o recorte analítico da próxima sessão.

## **O PONTO 4.1 DO ACORDO DE PAZ: “PROGRAMAS DE SUBSTITUIÇÃO DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO”**

Desde o lançamento do rascunho conjunto em maio de 2014 até a sua versão final, o Ponto 4.1 do Acordo de Paz tem em seu cerne o Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Encabeçado pela Presidência da República e em coordenação com autoridades departamentais e municipais, o PNIS faz parte da Reforma Rural Integral (RRI) presente no Ponto 1 do acordo de paz e segue os mesmos princípios para sua aplicação, ou seja, o incentivo à participação ativa das comunidades e das FARC no processo de tomada de decisão e construção de soluções ao problema dos cultivos ilícitos. Tendo isso em mente, a aplicação do programa seguirá a prioridade definida pelas comunidades já inscritas na RRI e somente depois serão atendidas as regiões com maior densidade populacional e de cultivos ilícitos (ACUERDO..., 2016).

O PNIS inova ao colocar a substituição voluntária como ponto central para o sucesso do programa, demonstrando sua sensibilidade às necessidades das comunidades e buscando a sustentabilidade da substituição de cultivos. Entre seus objetivos, estão: superar condições de pobreza da população local, intensificar a concertação política e a reparação dentro das comunidades, e fortalecer a presença do Estado nessas regiões. Para que o PNIS tenha efetividade, serão feitos acordos de substituição voluntária específicos com cada uma das comunidades, formalizando seu compromisso com o fim da prática ilícita e o compromisso do Estado colombiano em prover assistência imediata e segurança a essas comunidades (ACUERDO..., 2016).

Em locais onde há acordo comunitário, caso não haja o cumprimento parcial ou total das disposições pelas comunidades, o governo partirá para ações de erradicação manual. Em locais em que não há acordo, o Governo seguirá com a erradicação manual<sup>4</sup>, mas não descarta o uso da aspersão. Como veremos, essa zona cinza para o uso da erradicação manual ou da aspersão é um dos pontos de maior preocupação na futura implementação do Acordo.

Avançando no delineamento de políticas complementares ao PNIS, Santos apresentou em setembro de 2015 a “Estratégia Integral de Substituição de Cultivos Ilícitos”, composta por seis frentes de trabalho: investimento social, substituição, interdição, investigação e judicialização, consumo e reforma institucional (WILCHES, 2015). Prevista para iniciar até 2016 nos departamentos com maior registro de produção de coca, Putumayo e Nariño, essa Estratégia reconhece que não é possível acabar com o narcotráfico, logo se deve focalizar na redução de seu impacto na sociedade, seja ele violento ou não.

## OBSTÁCULOS E DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SUBSTITUIÇÃO DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Ao longo de 2016, o PNIS concentrou-se no diálogo e concertação de acordos com as comunidades. Como projeto piloto, foi assinado em 10 de junho de 2016 o Esforço Conjunto de Substituição em Briceño, departamento de Antioquia, no qual o governo colombiano iniciou uma intervenção integral em comunidades do município afetadas por cultivos ilícitos, tendo como objetivo eliminar por completo as plantações de coca nos 954 hectares identificados. O processo conta com a participação conjunta e acompanhamento do governo colombiano, das FARC, do UNODC, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (EL UNIVERSAL, 2016; United Nations Office for Drugs and Crime [UNODC], 2017).

Entretanto, é preciso ressaltar que muitas das comunidades em processo de negociação desses acordos de substituição de cultivos de uso ilícito no âmbito do PNIS vêm sofrendo com a violência gerada por grupos narcotraficantes, principalmente as BACRIM. Como exemplo, em Putumayo, a organização criminosa urbana “Constru” vem gradualmente aumentando sua presença nas zonas rurais com o objetivo de controlar o cultivo de coca e a produção de cocaína no local. Nas regiões de prevalência do “Clã do Golfo”, as organizações campestres estão sendo impedidas de circular em áreas de cultivo após esta BACRIM manifestar publi-

4 As políticas de erradicação manual serão analisadas na próxima seção.

camente sua oposição aos acordos comunitários do PNIS. Já em Nariño, a organização que bloqueia a concretização dos acordos com as comunidades é a dissidência das milícias da Coluna Daniel Aldana das FARC (GARZÓN; BERNAL, 2017).

Tais dinâmicas revelam os perigos, principalmente para as populações rurais, da estreita relação entre violência e narcotráfico. O interesse das BACRIM em ter controle das regiões de cultivo da coca recai na perspectiva de aumento de rentabilidade através de maior oferta de folhas de coca para o futuro processamento da cocaína (UNIVERSIDAD EAFIT, 2016). Soma-se a isso também a tendência de alteração da participação do agricultor na cadeia do tráfico: atualmente a venda da folha de coca se dá sem nenhum valor agregado. Com a pulverização dos processos e das redes de tráfico, a fase de extração dos alcalóides da planta e geração da pasta base não mais fica a cargo dos cultivadores de coca, o que gera mudanças importantes na distribuição dos lucros dentro da cadeia do narcotráfico. No ano de 2014, 68% dos cultivadores de coca já haviam se rendido a essa nova lógica (UNIVERSIDAD EAFIT, 2016).

A principal causa para a elevada exposição dessas comunidades à violência de grupos não-estatais está justamente na baixa presença do Estado nessas regiões, o que implica em falta de segurança, mas também em falta de provimento de serviços e bens públicos aos habitantes. Até o final de 2016, somente 32% dos territórios afetados por cultivos de coca tiveram algum tipo de programa de desenvolvimento alternativo (EL TIEMPO, [s.d.]). A fragilidade do auxílio estatal faz com que plantações de cultivos de uso ilícito, como a folha de coca, passem a figurar como solução para complementar a renda das famílias ou muitas vezes para garantir sua própria subsistência.

Associado ao vazio institucional nas zonas rurais colombianas, é preciso também destacar que um grande desafio para os agricultores no prosseguimento do plantio de cultivos lícitos é a pressão do agronegócio no país. As desvantagens do pequeno e médio agricultor frente aos custos de produção, quando comparadas à alta produtividade do agronegócio, transformam negativamente as dinâmicas econômicas e sociais do campo colombiano. Além disso, o peso político dos grandes produtores prejudica ainda mais a sustentabilidade de políticas de desenvolvimento rural comunitário alternativo como o PNIS. Para ilustrar o argumento: no mesmo ano em que Santos anunciava o início do Processo de Paz, o governo colombiano passou a exigir a certificação de sementes nos cultivos agrícolas, em decorrência da assinatura do Tratado de Livre Comércio com os EUA. A certificação de sementes aumenta os custos de produção ao não permitir o replantio de colheitas anteriores, técnica usada comumente na pequena e média propriedade rural. Ao invés disso, os agricultores ficam reféns, a cada plantio, de novas compras nas grandes empresas patenteadoras de sementes. Sem subsídios estatais suficientes para essas famílias, elas serão levadas a trabalhar para o agronegócio, unir-se-ão aos fluxos de êxodo rural ou até mesmo passarão a cultivar a folha de coca e vendê-la ao mercado ilícito<sup>5</sup>.

5 VIANA, Manuela Trindade. Minicurso: O processo de paz na Colômbia e a reorganização da violência. II Encontro Brasileiro de Estudos para a Paz (EBEP). João Pessoa. 2017.

Para mais informações sobre o tema, checar: BEJARANO, Nestor et al. Las desigualdades de la resolución 970 del ICA. El Espectador. 2013. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/economia/>

Apesar desses desafios, outras iniciativas paralelas ao PNIS renderam cifras positivas em 2016, tais como a formalização de 755 propriedades rurais e o atendimento de quase 18 mil famílias nos programas de desenvolvimento alternativo, existentes desde os anos 2000<sup>6</sup> (UNODC, 2017). Tais iniciativas complementares são também chave para o sucesso do Programa, considerando que dentre os fatores que contribuem para a redução da produção de coca na Colômbia estão a formalização da propriedade rural, a sustentabilidade em longo prazo das políticas de substituição de cultivos e iniciativas de conscientização e instrução das comunidades (UNIVERSIDAD EAFIT, 2016).

No outro lado da moeda, encontram-se as regiões que ainda oferecem resistência às conversações com o governo colombiano para a firma dos Acordos de Substituição de Cultivos. Seja por estarem dominadas por BACRIMs ou por não acreditarem nas soluções do Estado, essas comunidades estão sujeitas, no marco do Acordo de Paz, à erradicação manual e até mesmo à aspersão. Historicamente, essas duas políticas foram as mais utilizadas pelos governos colombianos na tentativa de redução da oferta de folha de coca para o mercado ilícito.

A aspersão, principalmente a aérea, manteve-se como política oficial do governo colombiano até o ano de 2015, quando Santos anunciou seu fim como um gesto de paz durante as negociações do acordo - mas também por conta da classificação do glifosato, o principal químico utilizado na atividade, como possível cancerígeno. De acordo com o UNODC (2017), o acumulado de aspersão aérea no país foi de aproximadamente 37 mil hectares de plantação.

Apesar do aparente sucesso na redução dos cultivos ilícitos, a aspersão não deve ser considerada a política mais adequada e eficaz no combate ao narcotráfico. A atividade tornou-se muito custosa aos cofres colombianos, principalmente após a redução do financiamento americano no Plano Colômbia, já que para eliminar 1 hectare de coca era necessário fumigá-lo cerca de 32 vezes (UNIVERSIDAD EAFIT, 2016). Além disso, o glifosato não só aumenta o risco de doenças dermatológicas, câncer de pele e até mesmo abortos, como também gera danos ao solo e aos cultivos lícitos que, inadvertidamente ou não, possam ser fumigados juntamente às plantações de coca.

A estratégia de erradicação manual forçada do governo colombiano, por sua vez, chegou a 18 mil hectares em 2016, num incremento de 28% com relação ao ano anterior, o que demonstra a intensificação dessa atividade num cenário pós-aspersão. A erradicação manual forçada se dá através de duas modalidades distintas: a realizada pelos Grupos Móveis de Erradicação (GME) e a realizada pela Polícia Nacional e as Forças Militares (UNODC, 2017). Mais preocupante do que a aspersão, a erradicação manual já matou quase 300 e levou a amputações em mais de 1000 pessoas na Colômbia, devido aos riscos associados à violência dos grupos narcotraficantes e à presença de minas terrestres antipessoais e munições sem explodir (MAP/MUSE) nos locais de cultivos de uso ilícito (WILCHES, 2016).

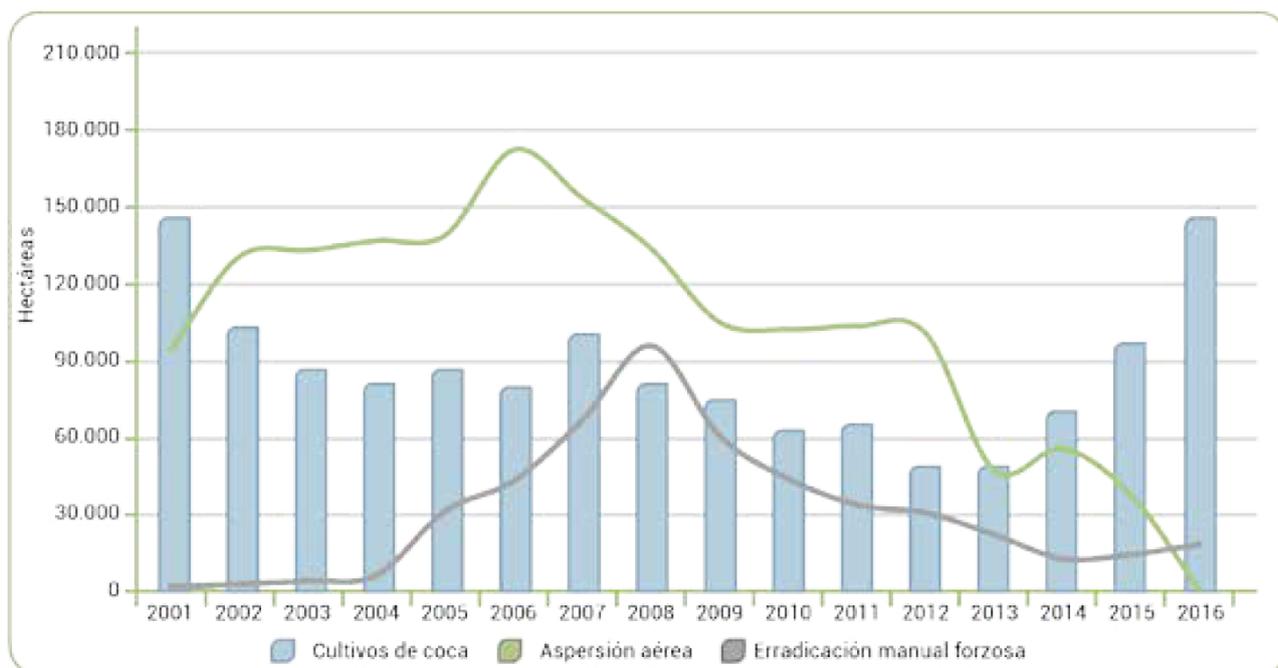
---

desigualdades-de-resolucion-970-del-ica-articulo-455404>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

6 Como exemplo, o Programa Familias Guardabosques (PFGB) é executado pelo governo colombiano desde 2003 e já beneficiou mais de 100 mil famílias.

No gráfico abaixo, é possível comparar a extensão das políticas de erradicação e as tendências do cultivo de coca na Colômbia entre o período 2001-2016:

Gráfico 1 - Comparação entre a dinâmica dos cultivos de coca detectados, a aspersão aérea e a erradicação manual forçada (2001 - 2016)



Fonte: UNODC (2017, p.148)

Nota-se que a redução das políticas de erradicação manual e por aspersão acompanharam uma tendência de aumento nos cultivos de coca no território colombiano. Mesmo que à primeira vista a associação causal direta pareça óbvia, a relação entre a diminuição da erradicação e o incremento nas plantações de coca não é linear e muito menos exclusiva<sup>7</sup>. Um elemento que conecta indiretamente as duas dinâmicas é a questão do replantio em territórios já erradicados previamente: em 2016 o cultivo da folha de coca foi retomado em 80% dos lotes já fumigados e erradicados (UNODC, 2017).

Nessa correlação, a ideia é de que a retomada de controle pelo Estado, quando feita majoritariamente através das medidas de erradicação, torna-se insustentável em territórios em que já se exercia o narcotráfico, levando ao replantio do cultivo de uso ilícito previamente erradicado. Um estudo do UNODC (2017) elenca algumas características comuns aos territórios em que houve reativação dos plantios de uso ilícito, e todas elas incluem fases do negócio da cocaína: (i) presença de uma cadeia integrada de produção, transformação e tráfico da droga; (ii) inexistência de controle hegemônico por grupos criminais e, em particular, pelas FARC; (iii) proximidade a zonas de fronteira e/ou corredores de saída da droga; e (iv) permanência do cultivo de coca por mais de dez anos. O documento identifica que esses territórios correspondem aos departamentos de Cauca e Nariño e à região Central, que

<sup>7</sup> A próxima seção irá explorar os possíveis fatores que causaram o aumento do cultivo da folha de coca ao longo do Processo de Paz

somados correspondem a pouco mais de 65% dos cultivos de coca do país (UNODC, 2017).

Assim, é possível notar que a tentativa de aumentar o custo do cultivo da coca para as comunidades e erradicar por completo os cultivos de uso ilícito na Colômbia não teve sucesso através da aspersão e da erradicação manual. Ao contrário, quando desacompanhadas de políticas estatais efetivas de desenvolvimento rural alternativo, as políticas repressivas não logram desarticular as lógicas do tráfico historicamente enraizadas em certas localidades. Como resultado, conflitos entre produtores de coca e a Força Pública vêm se tornando mais intensos desde o fim do Processo de Paz, criticando os limites de cobertura do Programa de Substituição de Cultivos e em oposição à continuidade dos mecanismos de erradicação forçada de cultivos (GIRALDO, 2017).

## **AS DINÂMICAS DO NARCOTRÁFICO ANALISADAS À LUZ DAS POLÍTICAS DE SUBSTITUIÇÃO DE CULTIVOS**

Tendo como referência as políticas de substituição de cultivos discutidas na seção anterior, o objetivo agora será pensar em possíveis impactos da criação e da implementação dessas políticas nas dinâmicas dos cultivos de coca ao longo do Processo de Paz. Observando o gráfico da seção anterior, identifica-se, a partir do ano de 2014, o aumento de hectares de coca cultivados no país, chegando à cifra de 146 mil hectares de plantio em 2016, a maior taxa desde 2001. Desse total, as regiões que mais cultivam coca são Pacífico (58 mil hectares), Central (41 mil hectares) e Putumayo-Caquetá (35 mil hectares) (UNODC, 2017).

Associado ao aumento da área de cultivo da coca, outro fator para análise é da densidade foliar das plantações de coca, que também sofreu aumento no período em algumas regiões. Analisar a densidade do cultivo importa, pois quanto maior a densidade de folhas de coca em uma plantação, aumenta a concentração do alcalóide nas folhas durante o processo de maturação da planta e, com a maior concentração do alcalóide, é possível o aumento na produtividade da pasta base, que passará posteriormente pelo processo de refinamento até tornar-se cocaína (UNODC, 2017).

Nos departamentos de Nariño, Putumayo e Norte de Santander o aumento da densidade foliar já foi identificado, o que gera preocupação quanto ao entrelaçamento das duas tendências: nas regiões colombianas de maior incremento nas áreas de cultivo identifica-se também o aumento da densidade foliar das plantações de coca (UNODC, 2017). Tal correlação implica na concentração da produtividade da cadeia do narcotráfico nessas áreas, fazendo com que os demais processos de refinamento da droga também se concentrem nesses locais como forma de redução de custos. Por conta do alto valor produtivo dessas regiões-chave, o controle das BACRIM se intensifica e acaba por aumentar os níveis de violência e insegurança dos habitantes.

Levando em conta essas dinâmicas, é possível perceber o baixo impacto das políticas de substituição de cultivos implementadas até então nas dinâmicas do cultivo de coca no período 2012-2016. Quanto ao PNIS, ainda não é possível avaliar seu impacto, pois até 2016 ainda não havia sido implementado - a decisão de início oficial do programa foram anuncia-

das pelo governo colombiano no início de 2017.

A redução da erradicação manual e da aspersão, por sua vez, não interfere diretamente no aumento dos cultivos. Apesar de o fim dessas políticas ter permitido a recuperação dos solos e a melhoria da qualidade das colheitas (UNODC, 2017), tais aspectos não garantem o retorno automático dos agricultores ao cultivo da folha de coca. O maior impacto da redução das políticas de erradicação está no arrefecimento da pressão estatal sobre essas áreas, permitindo o rearranjo produtivo do mercado da droga e a ingerência das BACRIM nas dinâmicas produtivas dessas comunidades.

Dessa forma, é possível concluir que as dinâmicas do narcotráfico em sua primeira fase de cultivo da folha de coca respondem mais a novas dinâmicas de presença e atuação de BACRIM do que à redução das políticas repressivas do Estado ao longo do Processo de Paz. Nesse momento de transição de abordagem, o meio caminho andado na alteração das ações do Estado direcionadas ao combate ao narcotráfico não pode ser considerado fator de impacto suficiente para, por si só, definir novas dinâmicas no mercado da cocaína. O período é de ajuste das políticas e preparação para a implementação do Acordo de Paz nos anos vindouros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises anteriores, é possível inferir que as novas dinâmicas do narcotráfico na Colômbia respondem mais a mudanças nas estruturas do crime organizado, do que a políticas implementadas ao longo do marco do Processo de Paz. A parcela de contribuição do estado colombiano às dinâmicas de produção de coca está mais ligada aos seus silêncios, à desatualização e ineficiência de algumas políticas, do que a processos de atuação direta do governo. É um impacto a ser observado em longo prazo.

Percebe-se também que ao longo da era Santos houve uma limitada dessecuritização na abordagem das questões concernentes ao tráfico de drogas. Assim, o Processo de Paz não altera a natureza da política antidrogas, ainda repressiva. Ele somente altera as formas pelas quais essa política repressiva se dá: a continuidade da repressão vem junto à inclusão da idéia de enfoque integral.

Além disso, entende-se que, mesmo sendo mais efetivas as políticas antinarcóticos direcionadas a setores com maior valor agregado, há insistência da Colômbia no enfoque tradicional na questão de substituição de cultivos ilícitos, sendo que a questão da produção e comercialização da cocaína fica para segundo plano (WILCHES, 2015). A insistência pelo enfoque tradicional pode ser explicada, por um lado, pela maior facilidade de monitoramento dos cultivos do que do trânsito dos laboratórios, dos precursores e da droga pelo território. Por outro lado, existe também a sempre presente pressão dos Estados Unidos – em especial atenção agora com o governo Trump – para a redução da oferta da droga em sua etapa primária (UNIVERSIDAD EAFIT, 2016).

A partir dos fatores dispostos acima, é possível vislumbrar diferentes rumos para a política de drogas colombiana e para a implementação do Acordo de Paz. Num momento de abertura de novas negociações de paz, agora com o Exército de Libertação Nacional (ELN),

surge a esperança de maior alcance da abordagem integral do Acordo com as FARC para os demais grupos envolvidos no conflito armado. Por outro lado, com o fim do mandato de Santos e a perspectiva de eleições em 2018, há riscos na apropriação do Processo de Paz e das políticas delineadas no Acordo para marketing eleitoral dos candidatos e o abuso de promessas que não serão cumpridas. O jogo político colombiano irá determinar a vontade política de levar até o fim a implementação do Acordo de Paz com as FARC e forjar novos canais de diálogo. Caso queira mudança, a população colombiana terá de superar suas insatisfações e ódios velhos para poder, finalmente, habitar uma Colômbia em paz.

## REFERÊNCIAS

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. Bogotá, Colômbia. 2016.

CHASKEL, Sebastian; BUSTAMANTE, Michael J. **Can Santos' Colombia Turn the Page?**. Current History. 2012, pp. 67-74.

COLÔMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Bogotá, Colômbia. 2011.

DUNCAN, Gustavo. **Una visión alternativa al conflicto colombiano**. Razón Pública. 2009. Disponível em: <<http://www.razonpublica.org.co/?p=1692>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

EL TIEMPO. **Especial “La coca y la paz”**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/la-coca-y-la-paz/16764687/1/index.html>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

EL UNIVERSAL. **Gobierno y Farc inician formalmente esfuerzo conjunto de sustitución de cultivos**. 2017. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.co/colombia/gobierno-y-farc-inician-formalmente-esfuerzo-conjunto-de-sustitucion-de-cultiv-230059>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

GARZÓN, Juan Carlos; BERNAL, José Luiz. **¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente**. Fundación Ideas Para la Paz [FIP]. Informe trimestral. Bogotá, 2017.

GIRALDO, Marisol Gómez. **Del acuerdo de La Habana a la cruda realidad de Tumaco**. El Tiempo. 2017. Disponível em: <<http://m.eltiempo.com/amp/politica/proceso-de-paz/analisis-de-muertes-en-tumaco-por-conflicto-cocalero-138872>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

GRANDA HENAO, Daniel Sebastián. **Colômbia de Uribe a Santos: Reposicionamentos da Segurança na Política Externa Colombiana a Partir de 2010.** Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP [ICG]. **Colômbia: ¿Por Fin la Paz?.** Informe sobre América Latina N°45, 2012.

ROJAS, Diana. **Estados Unidos y la guerra en Colombia.** Em: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales [IEPRI]. Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 22-40

TORRIJOS, Vicente. **La Política de Seguridad en Colombia: ¿Ruptura o continuidad creativa?.** Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. 6(1), 2011, pp. 113-125.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME [UNODC]. **Colômbia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.** Bogotá. 2017.

UNIVERSIDAD EAFIT. **La situación del narcotráfico en Colombia ad portas del posacuerdo.** Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas, nº 3, 2016.

WILCHES, Julián. **Colômbia, entre la coca y el debate sobre una mejor política de drogas.** Em: GUARNIZO, Catalina Niño. Seguridad Regional en América Latina y el Caribe - Anuario 2015. Fiedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2015, pp. 111-122

\_\_\_\_\_. **Con el glifosato a cuestras.** La Silla Vacía. 2016. Disponível em: <<http://lasillavacia.com/blogs/con-el-glifosato-cuestras-55667>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.