



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

Retos y recomendaciones

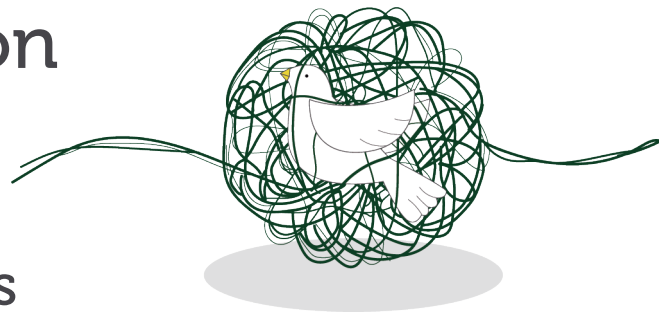
Informe 05: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz

Septiembre 2020



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

Retos y recomendaciones



En el marco de la función de control político del Congreso de la República, los Representantes y Senadores abajo firmantes hemos venido adelantando un proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, incluyendo 17 visitas a los municipios más afectados por la pobreza, la violencia y el narcotráfico.

En el marco de ese proceso hemos publicado tres informes generales y uno temático sobre reincorporación. Este quinto informe se dedica al punto 4 del Acuerdo de Paz, sobre la solución al problema de las drogas ilícitas. Como lo establece el Acuerdo de Paz para "sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas."

En este informe abordaremos: **1)** el diagnóstico de la situación actual de los cultivos de uso ilícito; **2)** algunas experiencias nacionales e internacionales para hacer frente a este fenómeno; **3)** la visión de solución al problema de las drogas ilícitas que quedó plasmada en el Acuerdo de Paz; **4)** el balance de lo avanzado hasta el momento; **5)** los elementos problemáticos de la implementación; y **6)** algunas recomendaciones.

Diagnóstico actual de los cultivos de uso ilícito

La información oficial de cultivos en Colombia es determinada por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de Uso Ilícito (SIMCI),

que es un proyecto conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Desde 1999, año en el que UNODC presentó por primera vez un reporte sobre cultivos de coca en el país, el proyecto SIMCI socializa anualmente un informe centrado en el cultivo y producción de cocaína en el país¹.

El reporte con corte al 31 de diciembre de 2019, publicado en julio de 2020, señala que:



Colombia

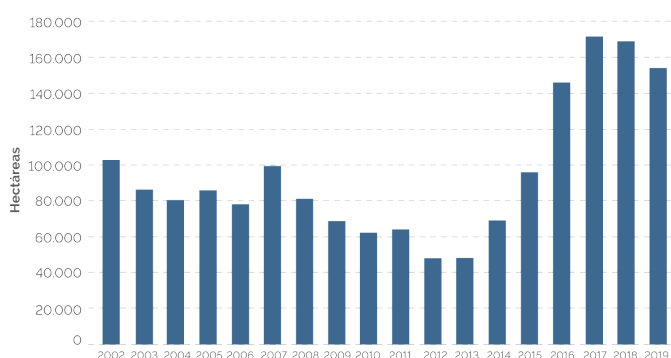
tiene un área neta con cultivos de coca de 154.000 hectáreas,

lo que **significa una reducción del 9%** respecto a las 169.000 ha. detectadas en 2018².

Esto confirma, según UNODC, el quiebre de la tendencia al incremento iniciada en 2014.

Gráfica 1

Serie histórica de cultivos de coca (hectáreas) 2002-2019³



¹ UNODC no ha vuelto a hacer referencia a los cultivos de marihuana y amapola desde el informe de 2016, presentado en julio de 2017. Esto dificulta una visión integral, ya que si bien la cantidad de estos cultivos es mucho menor a la de la coca, su presencia sí afecta a varios territorios.

² En todas las regiones del país hubo reducción de cultivos de coca, a excepción del Catatumbo, donde los cultivos aumentaron en un 24%.

³ Elaboración propia a partir de UNODC (2020).



No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que la medición de cultivos mediante hectáreas sembradas es muy poco precisa en tanto existe una gran diferencia entre los cultivos existentes a 31 de diciembre y los reportados 6 meses después cuando se hace público el informe anual. Además, no tienen en cuenta las cifras de resiembra, ni atienden a la transformación real de los territorios, incluyendo elementos como el desarrollo humano, la pobreza multidimensional, la presencia de bienes y servicios públicos y la formalización de la tierra.

Dicho esto, el quiebre en la tendencia del aumento de los cultivos no ha venido acompañado de menos cocaína en el mercado nacional e internacional. Por el contrario, el rendimiento promedio y la productividad ha incrementado de forma sostenida:

Tabla 1

Cambio en rendimiento y productividad de coca en Colombia (2018-2019)⁴

	2018	2019	Variación
Rendimiento promedio de hoja de coca fresca	5,7 tm/ha./año	5,8 tm/ha./año	1,8%
Producción potencial de hoja de coca fresca	977.400 tm (853.188 tm - 1.150.436 tm)	993.100 tm (872.300 tm - 1.170.900 tm)	1,6%
Producción potencial de clorhidrato de cocaína	1.120 (978 tm - 1.318 tm)	1.137 tm (999 tm - 1.340 tm)	1,5%
Rendimiento promedio de clorhidrato de cocaína/ha. cosechada	6,5 kg/ha. cosechada	6,7 kg/ ha. cosechada	3,1%

Además, el 36 % del área con coca en 2019 se sigue concentrando en ciertos enclaves, generando mayores incentivos para la economía ilegal en el Catatumbo (Norte de Santander);

Frontera Tumaco (Nariño); El Charco, Olaya Herrera (Nariño); El Naya (Cauca, Valle del Cauca); Valdivia, Tarazá, Cáceres (Antioquia); Argelia, El Tambo (Cauca); y Frontera Putumayo (Putumayo).

Experiencias nacionales e internacionales

Uno de los principales valores agregados del Punto 4 del Acuerdo de Paz fue partir de lecciones aprendidas en Colombia y en otros países del mundo sobre erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito.

38 años de experiencias nacionales demuestran que **el principal obstáculo en la solución del problema de las drogas en Colombia ha sido la falta de articulación entre las políticas de seguridad** (que han privilegiado la erradicación forzada) **con las de desarrollo alternativo** (que han estado históricamente desfinanciadas), así como la ausencia de políticas de Estado que puedan trascender la voluntad de cada Gobierno:

1982-1994

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)



Objetivo

Aumentar la inversión social del Estado y su presencia en las zonas rurales.



Sustitución y/o erradicación

Sustituyeron 3.476 hectáreas.



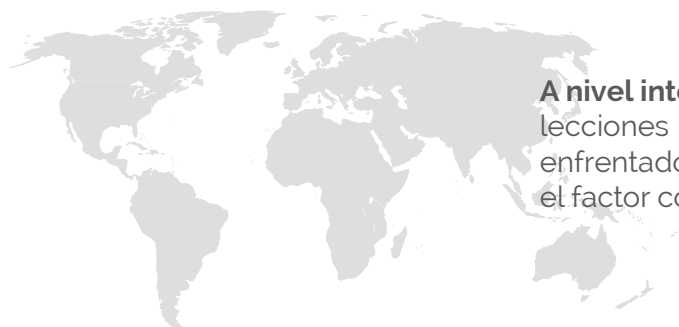
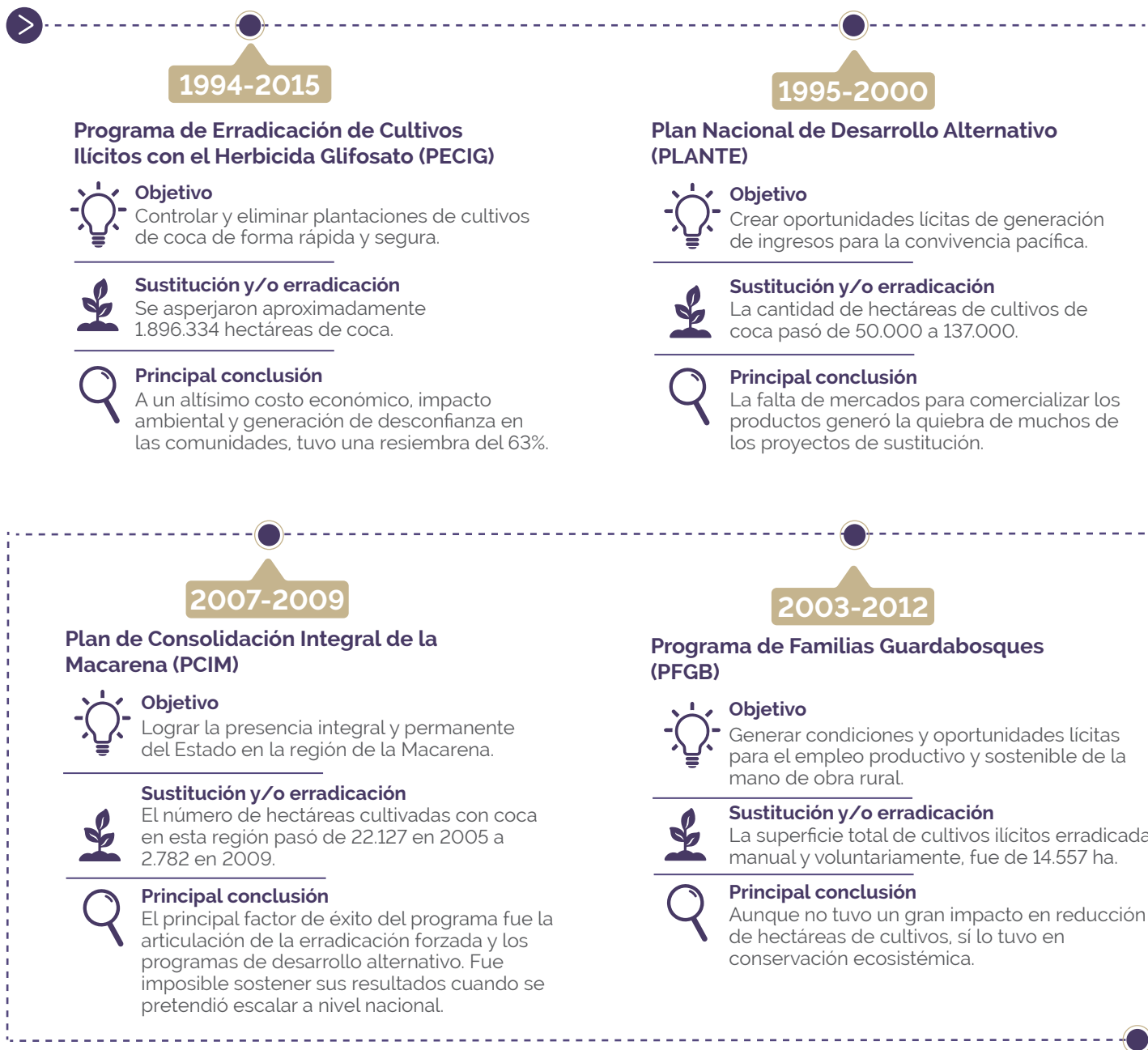
Principal conclusión

Insuficiente capacidad fiscal y administrativa para cubrir los costos del proyecto.

⁴Elaboración propia a partir de UNODC (2020).



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?



A nivel internacional, por su parte, las principales lecciones de algunos de los países que han enfrentado cultivos de uso ilícito coinciden en que el factor común es la baja capacidad estatal





¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

	Situación	Principales conclusiones
 Ecuador	Para el año 2014 las plantaciones de hoja de coca en el país eran ínfimas y se hallaban demasiado dispersas como para dar paso al procesamiento de ésta a gran escala.	Optaron por fortalecimiento de control territorial con buenos resultados.
 Bolivia	Según UNODC, Bolivia contaba con 23.100 ha. de coca en 2018.	En 2007 dieron paso a una nueva estrategia de control de cultivos, pasando de un enfoque fuertemente militar y de erradicación que generó confrontaciones con los campesinos, a uno de índole social y comunitario.
 México	Para 2016 según UNODC México tenía una superficie cultivada de alrededor de 25.000 ha.	Política antinarcóticos caracterizada en décadas anteriores por un fuerte enfoque en la erradicación forzada por parte de las Fuerzas Militares.
 Perú	Para 2017 el área cultivada con coca era de 49.900 ha.	Resultados aceptables al aplicar la articulación entre erradicación forzada y programas de desarrollo alternativo y sustitución.
 Pakistán	Para 2008 el volumen de cultivos de opio había descendido a menos de 5.000 ha.	Usó durante un tiempo la aspersión con pesticidas, teniendo malos resultados en el largo plazo. La reducción de cultivos fue resultado de un exitoso proyecto de sustitución.
 Turquía	Para el año 2009, su producción ha caído en un 90%, colocándose por debajo de las 20 toneladas métricas anuales.	En 1974, por orden estatal, fue levantada la prohibición total de cultivo de opio y la producción se orientó hacia la fabricación de morfina.
 Tailandia	Fue declarada libre de cultivos ilícitos en 2007 con tan solo 231 ha., después de tener 18.000 ha. en la década de 1970.	Aumento de la presencia estatal mediante provisión de bienes y servicios públicos como infraestructura, salud y educación, obteniendo muy buenos resultados en la reducción de los cultivos.
 Vietnam	Para el año 2000 ya no contaba con área cultivada, declarándose como zona libre de opio.	Los componentes del éxito en Vietnam fueron la fuerte presencia estatal, el monitoreo permanente y la capacidad de negociación del Estado en los procesos de erradicación.
 Laos	Para 2006, la producción pasó de 20 toneladas métricas de opio a 14 toneladas, cultivadas en menos de 5.000 hectáreas.	Su política ha estado centrada en la erradicación sistemática de cultivos que ha sido muy criticada dados los abusos por parte de las Fuerza Militares en la judicialización de agricultores y en las negociaciones de reasentamiento.



Visión de la negociación

El proceso de conversaciones de La Habana partió por reconocer que la aspersión aérea y la erradicación manual forzada no habían logrado romper el vínculo entre el narcotráfico y la financiación del conflicto armado, por lo que era necesario diseñar estrategias diferenciadas para los distintos eslabones de la cadena productiva. Así, se decidió tratar el fenómeno de los cultivos de uso ilícito como un tema de desarrollo rural, el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública y el problema de la producción y comercialización de drogas como un tema de crimen organizado que demandaba estrategias de política criminal para su judicialización efectiva, lucha contra el lavado de activos, control de insumos y precursores y para enfrentar la corrupción en la Fuerza Pública.

En el marco del Acuerdo se reconoció que para resolver el problema de las drogas no se podía seguir haciendo lo mismo, es decir, era clave transformar las condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico; todo esto, poniendo a la gente y los territorios en el centro de la solución.

Así, no se trata simplemente de erradicar los cultivos o de pagar a los campesinos por erradicarlos, se trata de trabajar con las comunidades y las autoridades locales para resolver el problema, en una lógica de integración territorial e inclusión social⁵.

Esto se plasmó de forma concreta en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales se deben articular con el

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), concebido desde un enfoque participativo para garantizar el tránsito efectivo a economías legales.

En ese sentido, se propuso 'invertir la pirámide' de priorización de las intervenciones, para que siempre la primera opción fuese la sustitución voluntaria; esto sin renunciar a las otras opciones, especialmente la erradicación manual cuando no haya acuerdo con las comunidades.

Uno de los principales puntos de debate a lo largo de la negociación de este punto fue la propuesta de las FARC-EP de reemplazar el ingreso que representaba la coca con una renta mensual de subsistencia pagada por el Gobierno. Estos estímulos monetarios fueron descartados por el Gobierno ya que, en programas anteriores, los pagos directos habían generado incentivos perversos que llevaron a que la coca aumentara en lugar de disminuir⁶. Finalmente, se logró acordar un Plan de Acción Inmediata en el marco del PNIS, el cual consistía en una serie de medidas como la entrega de mercados, huertas caseras y la entrega de especies menores como pollos o peces⁷.

Balance en la implementación

Después de casi tres años de implementación, con corte al 31 de marzo de 2020:



El PNIS había vinculado a **99.097 familias** con acuerdos individuales

erradicando 41.513 ha. (36.139 ha. voluntariamente y 5.374 ha. asistidas por Fuerza Pública), **con un cumplimiento del 96% y tan solo un 0,2% de resiembra en el área erradicada voluntariamente⁸.**

⁵ Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP – Tomo IV: La discusión del punto 4 'Solución al Problema de las Drogas Ilícitas'. Bogotá.

⁶ Bermúdez Liévano, Andrés (2018). "Los debates de La Habana: una mirada desde adentro". Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). P.190-191.

⁷ Tras la renegociación, se incluyó que los beneficios del programa podrían ser revocados por reincidencia en las conductas asociadas con cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito.

⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos – PNIS.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

Si bien estos datos pueden ser alentadores, es preocupante el enfoque individual (familias) que ha tomado el programa, ya que la sostenibilidad de la sustitución y el tránsito a economías legales dependen, en el mediano plazo, del desarrollo del PAI comunitario -el cual ha sido muy limitado-, y en el largo plazo, de la articulación con las medidas socioeconómicas y de infraestructura más estructurales contenidas en los PDET.

En todo caso, es necesario resaltar que al revisar la experiencia de los programas de desarrollo alternativo en el país, no se encuentra una estrategia tan ambiciosa geográficamente como el PNIS. El actual programa de sustitución es el primero en entrar a muchos núcleos cocaleros, lo que ha implicado serios retos operativos y de construcción de confianza con las comunidades.

Con corte a junio de 2020 había:



106
Acuerdos Colectivos
suscritos en el país por
parte del PNIS



con una cobertura
en **98** municipios



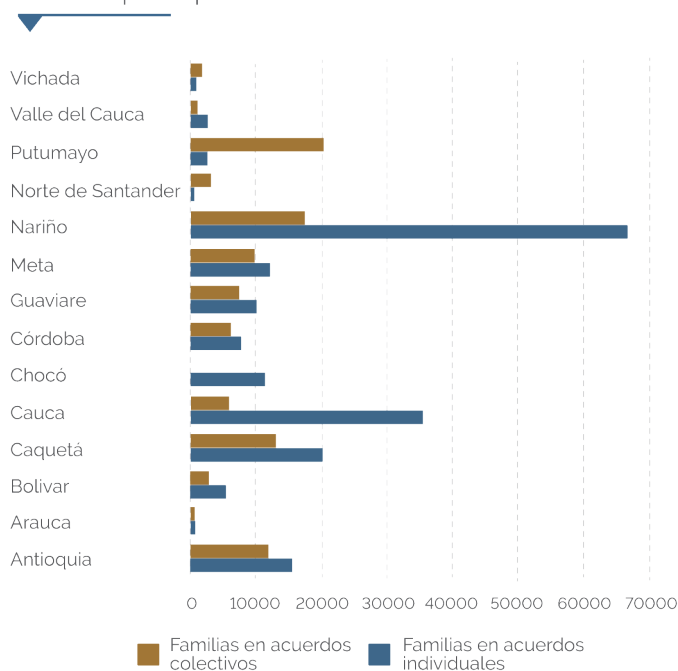
Con un total de
188.036
familias cubiertas.

Los acuerdos se encuentran firmados de la siguiente forma: 4 Acuerdos Regionales, 71 Acuerdos Municipales, 13 Acuerdos de Núcleo

Veredales dentro de uno o más municipios, 16 Acuerdos de Consejos Comunitarios, 1 Acuerdo por Resguardos Indígenas y 1 Acuerdo en zona de Parques Nacionales Naturales. Asimismo, se contaba con 99.097 familias con Acuerdos Individuales suscritos. Esta población se distribuye departamentalmente así:

Gráfica 2

Número de familias con acuerdos colectivos e individuales firmados por departamento⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (22 de noviembre de 2019).



Esta diferencia de 188.036 familias con acuerdos colectivos y 99.097 con acuerdo individual **implica un rezago del 47,2%**.

A estas familias se les generó una expectativa que no fue cubierta, minando aún más la legitimidad estatal y la confianza en las instituciones.

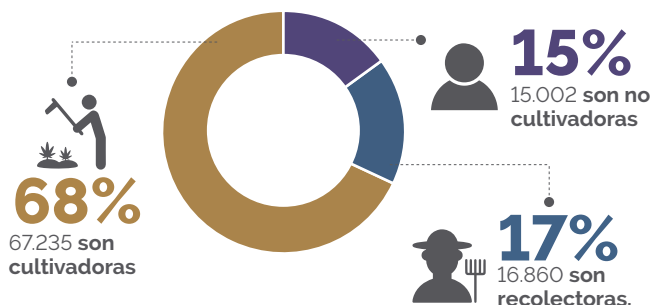
Por otra parte de acuerdo con la ruta de

⁹ No es clara la razón de por qué en los datos suministrados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, el número de familias en acuerdos individuales es mayor al número de familias en acuerdos colectivos para los departamentos de Vichada, Putumayo y Norte de Santander. Esta duda se remitió a la Agencia de Renovación del Territorio, encargada de Programa PNIS. La Agencia respondió que en el caso del Putumayo "para la revisión de acuerdos colectivos el soporte documental del archivo PNIS no cumplía". Para el caso de Putumayo la Agencia reportó que "no existe información relacionada con familias que permite hacer la inclusión del dato en la base consolidada de acuerdos para los municipios, solo se cuenta con la información de acuerdos individuales". Por último para el caso de Norte de Santander, "el acuerdo colectivo del municipio de Sardinata carece de información sobre el número de familias ubicadas en los núcleos identificados". Agencia de Renovación del Territorio (18 de febrero de 2019). Derecho de petición 20207000009251. Bogotá.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

intervención del PAI Familiar, a marzo de 2020, de las 99.097 familias vinculadas al PNIS:



Estas familias "están ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, donde se concentra el 65% de los cultivos de uso ilícito del país según el censo SIMCI 2018"¹⁰.

Al desagregar el universo de las familias por etapa de la Ruta de Intervención para el Plan de Acción Inmediata, encontramos que el componente más avanzado es Asistencia Alimentaria Inmediata, con un 90,2% de las familias con al menos un pago. El componente más rezagado es el de proyectos productivos, con un porcentaje de

acceso cercano al 2% de las familias inscritas, con un avance de tan solo 1% en promedio por año. A continuación se detallan los datos:

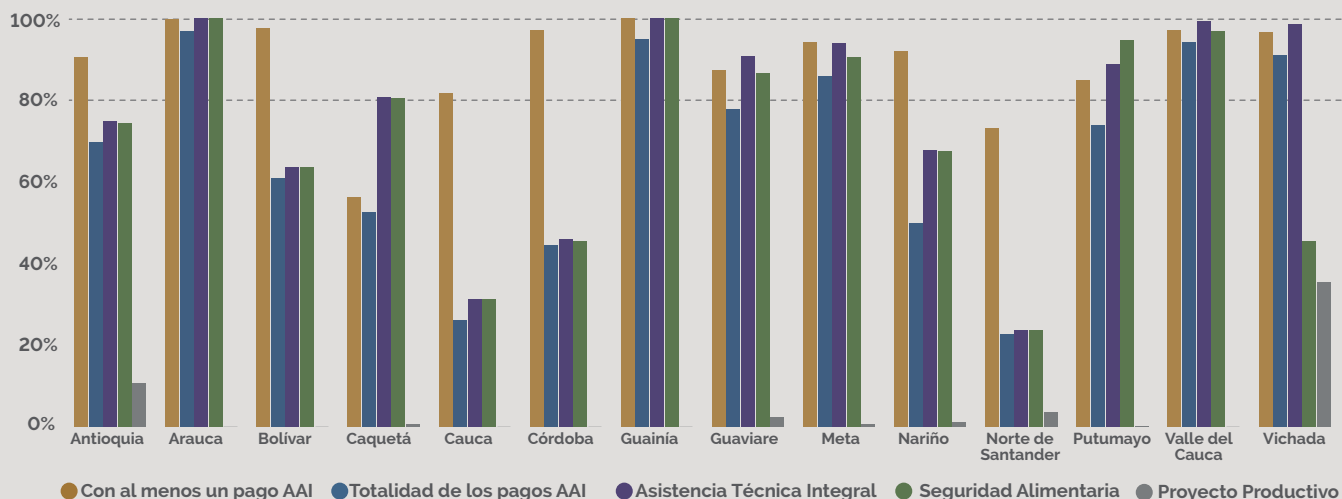
Tabla 2
Porcentaje de familias cultivadoras y no cultivadoras con atención por componente del PAI Familiar¹¹

Componente del PNIS	Porcentaje de familias con atención
Al menos un pago de Asistencia Alimentaria Inmediata	90,2%
Totalidad de los pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata	61,3%
Asistencia Técnica Integral	74,1%
Seguridad Alimentaria	72,8%
Proyecto Productivo	2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir Agencia de Renovación del Territorio (17 de julio de 2020)

Gráfica 3

Avance en atención a las familias PNIS¹²



¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos - PNIS.

¹¹ La estimación se hace con el total de familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas por departamento, sin omitir las suspendidas ya que el dato de suspendidos en el PNIS presenta una variación semanal debido a la frecuencia de novedades reportadas en cada territorio y la reactivación de beneficiarios cuya atención hace parte de la operación permanente del programa.

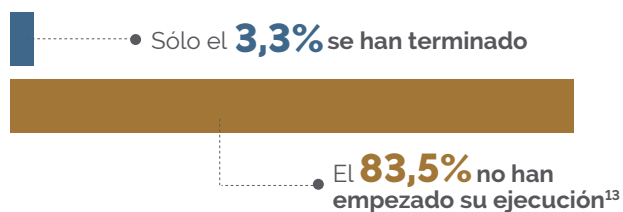
¹² Elaboración propia a partir Agencia de Renovación del Territorio (17 de julio de 2020)



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

El PAI Comunitario es clave para la sostenibilidad del programa en el mediano plazo, y debe incluir componentes dirigidos a la primera infancia, población escolar, generación de opciones laborales, adultos mayores, superación de la pobreza, atención básica en salud y viabilidad y sostenibilidad de proyectos productivos. En ese sentido, la ART ha cruzado las iniciativas PDET contenidas en los PATR de los 48 municipios donde coinciden estos programas.

Así, a febrero de 2020 se identificaron 1.297 iniciativas, de las cuales:



Además, cabe resaltar que, al comparar con lo estipulado en el Acuerdo Final, específicamente en el punto 4.1.3.6, no registran información de iniciativas en el componente de viabilidad y sostenibilidad de proyectos productivos.

Aspectos problemáticos de la implementación

Al analizar los 3 años de implementación del Punto 4 encontramos al menos siete elementos problemáticos que han impedido que éste avance de manera exitosa y que coinciden con algunos de los que también han sido identificados por la Fundación Ideas para la Paz¹⁴: i) Fallas de origen; ii) Desarticulación entre el PDET y el PNIS; iii) Desfinanciación del PNIS; iv) Suspensión de beneficiarios; v) Priorización de la erradicación forzada; vi) Ausencia de estrategias frente a comunidades negras e indígenas y zonas de protección ambiental; y vii) Falta de una estrategia de seguridad territorial.

• Fallas de origen

Tal como sucedió con otros componentes y programas del Acuerdo, los aspectos operativos y presupuestales del PNIS se definieron tras la firma final. En este caso específico, lo anterior se desarrolló mediante una negociación entre delegados de FARC y la Alta Consejería para el Posconflicto, que concluyó el 27 de enero de 2017 con el anuncio del inicio del programa con un piloto en el municipio de Briceño, Antioquia¹⁵. A pesar de que en ningún párrafo el Acuerdo menciona la asignación de subsidios o pagos directos a los campesinos, esta idea reapareció durante esta negociación, que terminó instaurándolos y reversando lo que se planteó en la Mesa¹⁶.

Ante dicho anuncio hubo diversas reacciones de organizaciones nacionales e internacionales, ya que tal como lo señaló la Defensoría del Pueblo:

“El Gobierno Nacional y las FARC-EP pactaron un componente dirigido al otorgamiento de subsidios económicos directos para las familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito. **Esta propuesta puede desencadenar una serie de efectos negativos, en la medida en que no se resuelven los problemas estructurales del sector rural**, así como tampoco las afectaciones derivadas de la cadena del narcotráfico. Por el contrario, el otorgamiento de estos subsidios puede facilitar la expansión de áreas con presencia de cultivos de uso ilícito, así como el número de personas dedicadas a este tipo de labores¹⁷.”

Como resultado de esa negociación posterior a la Mesa se creó la Ruta de Intervención para el Plan de Acción Inmediata (PAI) Familiar. Esta incluyó los incentivos económicos que se les dan a las familias por las actividades de sustitución y

¹³ Consejería para la Estabilización y la Consolidación (18 de febrero de 2020). Derecho de petición: 202007000009251. Bogotá.

¹⁴ Garzón, Juan; Gélvez, Juan y Bernal, José (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas y la urgencia de un consenso. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

¹⁵ Presidencia de la República (2017). Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>

¹⁶ Bermúdez Liévano, Andrés (2018). “Los debates de La Habana: una mirada desde adentro”. Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). P. 194.

¹⁷ Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. P.57.



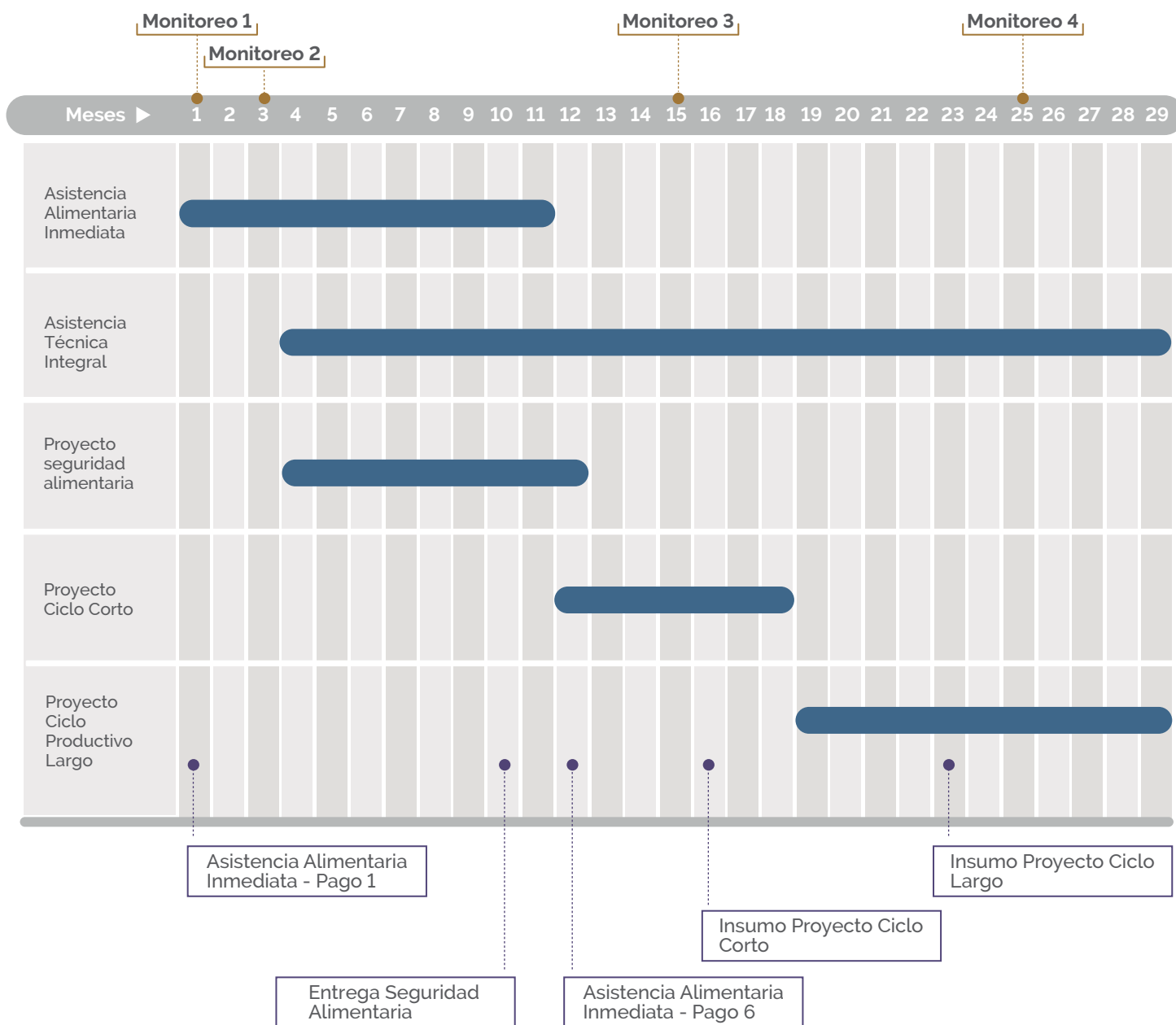
¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

generación de proyectos productivos así: en el primer año un millón de pesos (\$1.000.000) mensuales de remuneración por actividades de sustitución, un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) para implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria por una sola vez, y nueve millones de pesos (\$9.000.000) por una sola vez, para adecuación y

ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. En el segundo año, cada familia debería recibir hasta diez millones de pesos (\$10.000.000) en proyectos productivos y mano de obra, además de asistencia técnica en todo el proceso, con un costo aproximado de tres millones doscientos mil pesos (\$3.200.000)¹⁸.

Gráfica 4

Ruta de intervención del PAI familiar¹⁹



¹⁸ Consejería para la Estabilización y la Consolidación (23 de diciembre de 2019). Derecho de petición OF119-00149333/IDM1207000. Bogotá.

¹⁹ Elaboración propia.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

Esta falla de origen generó un aumento desmedido de cultivos en varios municipios entre 2014 y 2019. Algunos de los casos más preocupantes fueron:



• Desarticulación entre el PNIS y el PDET

Los PDET y el PNIS avanzaron a diferente ritmo, con lo que sus instrumentos de planeación y participación no estuvieron articulados. Los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) nunca se realizaron, aunque en la discusión y formulación de los PDET se hizo un esfuerzo por incluir iniciativas de las comunidades cocaleras.

Esto se explica, en parte, por el desorden y falta de articulación institucional entre la ART y el programa en cabeza de la Consejería para el Posconflicto para formular e implementar de forma articulada los PDET con el PNIS. Por un lado, cuando se firmó el Acuerdo, la ART no estaba preparada institucionalmente para la implementación, y por otro, en la Consejería para el Posconflicto había un afán por implementar y mostrar resultados ante la opinión pública.

En la fase de alistamiento del nivel municipal del PDET se realizaban mesas, entre ellas, una de sustitución, de la que salían representantes con iniciativas, quienes participaban en la asamblea y consolidación del pacto municipal. Asimismo, a la sesión subregional, que se realizó durante dos días en una ciudad capital, iban delegados del PNIS a defender sus iniciativas. Todo este proceso permitió un alto nivel de detalle, sin embargo, en la diagramación y consolidación de los documentos de los PATR este se perdió, por lo que algunas comunidades, especialmente en el Putumayo, argumentan la necesidad de realizar los PISDA, ya que consideran que muchas de sus necesidades no quedaron contempladas en las iniciativas del PATR. Además, desde sectores oficiales y ciudadanos se ha señalado la imposibilidad de acceder a la matriz con las iniciativas veredales.

Asimismo, la participación comunitaria se alejó de lo planteado en el Acuerdo, ya que el avance de los PISDA se ha limitado a integrar sus componentes en los pilares de los PATR²¹,

²⁰ Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f). Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/>

²¹ En los municipios que hacen parte del PNIS y que no son PDET, se realizará el proceso del PISDA. Estos son: Rosas y Piamonte en Cauca, Ipiales en Nariño, Bolívar, Dagua y El Dovio en Valle del Cauca, Cumaribo en Vichada y Barrancominas en Guainía. Agencia para la Renovación del Territorio (8 de julio de 2020). Derecho de petición '20207000057131'. Bogotá.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

mientras que los acuerdos colectivos del PNIS se dieron con la intermediación de organizaciones cocaleras ya existentes y no con la generalidad de las comunidades²².

Además, los criterios de focalización del PNIS que estaban contemplados en el Acuerdo de Paz no se cumplieron durante la implementación²³. Este programa debía concentrarse en:



1 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)



2 Zonas con alta densidad de cultivos de uso ilícito y de población



3 Parques Nacionales Naturales



4 Comunidades que se hubieran acogido al tratamiento penal diferencial.

Adicionalmente el Gobierno Nacional ha entendido la articulación de los programas como coincidencia territorial, por lo que informa que en la formulación de los PATR se detectaron 728 obras de respuesta rápida en los PDET que

coinciden con municipios priorizados por el PNIS²⁴. Es clave tener en cuenta que el Artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) precisó la creación de la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo, entre ellos los PATR y los PISDA.



El piloto de este ejercicio se llevó a cabo en el **Catatumbo**, uno de los territorios más afectados por los cultivos de uso ilícito.

Más allá del contenido técnico y su titánica labor, sobresalen tres críticas:



1. La sustitución **quedó definida como un problema de seguridad** y no de 'desarrollo sostenible';



2. Como las comunidades cocaleras no tuvieron la oportunidad de estar en la formulación del PATR, **sus iniciativas tampoco fueron tenidas en cuenta en la elaboración de la Hoja de Ruta;**



3. A pesar de la amplia presencia de cultivos de uso ilícito en la región, en el ejercicio las iniciativas relacionadas con **el tránsito a la economía legal no fueron priorizadas;**

²² En el caso del Putumayo el PNIS se negoció con la Mesa Regional de Organizaciones Sociales (MEROS), desconociendo, en muchos casos, a actores fundamentales como las JAC, concejales, alcaldes, etc. Esta organización tomó un papel protagónico el cual se intentó usar para generar réditos políticos, cortando así, el diálogo con la institucionalidad local y la participación ampliada de las comunidades.

²³ Según la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz (agosto de 2019): al realizar un análisis de los datos del censo de cultivos ilícitos a nivel municipal en relación con la priorización del PNIS se evidencia que, de los 16 municipios que según el censo de SIMCI 2016 (línea de base sobre la cual se planeó el PNIS) reportaron más de 2.000 hectáreas de coca, solo 11 se encuentran priorizados dentro del PNIS. Además, en estos 11 municipios priorizados, la caracterización de línea de base del PNIS muestra un área de 23.853 hectáreas, de las 70.824 hectáreas que de acuerdo con el SIMCI tienen estos municipios. Así, el PNIS sólo estaría cubriendo el 27,84% del área afectada en los 16 municipios críticos y el 33,67% de los cultivos de los 11 municipios PNIS en los que hay más coca. Por otra parte, se evidencian debilidades en la escogencia de los municipios del Programa en relación con la concentración de los cultivos ilícitos a nivel nacional, puesto que el PNIS priorizó cinco municipios que tienen (cada uno) menos de 100 hectáreas de coca según el censo del SIMCI (2016).

²⁴ Consejería para la Estabilización y la Consolidación (29 de octubre de 2019). Derecho de petición OF19-00125335/IDM 1207004. Bogotá.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

• Desfinanciación del PNIS

Desde su formulación el PNIS ha estado desfinanciado. Antes de conseguir el presupuesto para la ejecución del programa, ya se habían hecho los acuerdos con las comunidades, por lo que ya había una obligación de Estado que se debía cumplir.



En el 2019 se hizo la proyección del costo total del PNIS en **\$4.8 billones** de pesos²⁵

Acorde con las resoluciones de asignación de recursos emitidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al PNIS se le han asignado:



Se debe resaltar que, tanto para el **2019** como para el **2020** el **presupuesto otorgado fue menor a los recursos solicitados**, un **84%** y un **38%** menor respectivamente.

Respecto al presupuesto otorgado en el 2020, la Consejería para la Estabilización y Consolidación

manifestó que con esos recursos quedarían aún desfinanciados componentes del programa con base en las proyecciones realizadas que tienen un presupuesto requerido de \$2,1 billones²⁷.

Por otro lado, con corte a 31 de junio de 2020, las cifras consolidadas de pagos en los componentes del PNIS son los siguientes²⁸:



Asistencia Alimentaria Inmediata

\$717.626 millones de pesos



Asistencia Técnica Integral

\$34.258 millones de pesos



Seguridad Alimentaria

\$121.201 millones de pesos

Al contrastar los pagos efectuados con el costo proyectado, de acuerdo con el número de familias cultivadoras y no cultivadoras inscritas (82.237²⁹), se encuentra que, en el componente de Asistencia Técnica Integral, **los pagos efectuados a las familias corresponden al 17,5% del costo en el que se debió haber incurrido**. Esto quiere decir que el gasto reportado por la Consejería para la Estabilización y Consolidación es casi un 80% menor al valor total que se debió haber causado en Asistencia Técnica Integral según el número de las familias reportadas que cuentan con dichos servicios. Lo anterior se puede deber a que pocas familias han recibido el total de la Asistencia Técnica Integral, dado que este es un servicio que se presta a lo largo de toda la ruta.



A raíz de lo anterior se puede concluir que, en promedio, las familias solo **han recibido un 17%** de la totalidad de los servicios de Asistencia Técnica Integral.

²⁵ Consejería para la Estabilización y la Consolidación (22 de noviembre de 2019). Derecho de petición OF119-00134850/IDM1207000. Bogotá.

²⁶ Consejería para la Estabilización y Consolidación. Informe Avanza la Sustitución con Legalidad. Corte a 31 de junio de 2020.

²⁷ Consejería para la Estabilización y Consolidación. Informe Avanza la Sustitución con Legalidad. Corte a 31 de junio de 2020.

²⁸ Consejería para la Estabilización y Consolidación. Informe Avanza la Sustitución con Legalidad. Corte a 31 de junio de 2020.

²⁹ No se incluyen las familias registradas como recolectores ya que estas cuentan con una oferta diferenciada.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

A esto se suma que según el Trazador "Construcción de Paz":



Para el Presupuesto de 2021 hay **una reducción del 14%** en los recursos destinados a la implementación del punto sobre solución al problema de las drogas de uso ilícito.

• Suspensión de beneficiarios

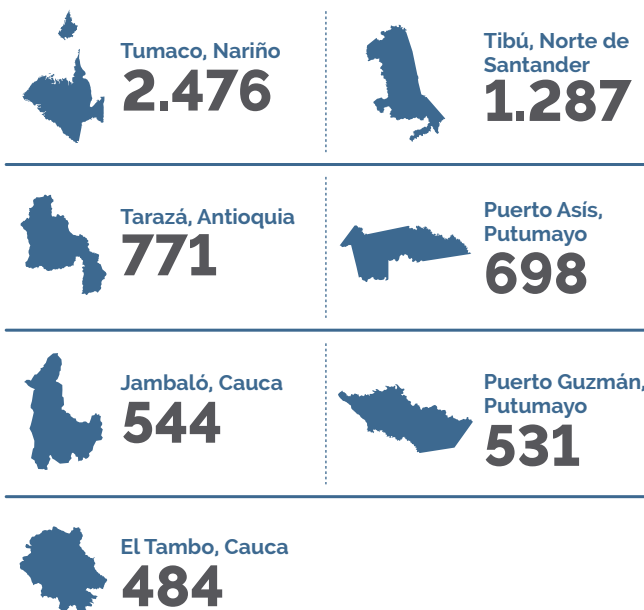
Entre las quejas más recurrentes por parte de las comunidades comprometidas con el PNIS se encuentra la suspensión de familias en el marco del programa.

Con corte a noviembre de 2019³⁰:



Se reportaron **12.049 familias** como suspendidas a nivel nacional.

Al analizar los datos de las razones de suspensión, se encuentra que **en 7 municipios se concentran el 56% de los casos**³¹, los cuales son:



Sin embargo, cabe resaltar que los tres municipios con **más casos de suspensión presentan unos de los cumplimientos de erradicación voluntaria más altos del país, con porcentajes de cumplimiento del 98%, 97% y 99%**³², respectivamente. Es decir, las suspensiones en su mayoría no se están dando por falta de cumplimiento en la erradicación voluntaria, sino por otras causales, tales como gestión administrativa, retraso en el monitoreo o demoras en el desarrollo del programa. Esto ha afectado profundamente las relaciones de confianza entre las comunidades y el Estado.

Por ejemplo, se han presentado casos en donde hay una brecha de tiempo entre la vinculación de un cultivador al PNIS y la demora en la verificación de presencia de cultivos de uso ilícito, ya que al realizarse esta última, el cultivador ya ha erradicado la totalidad de las matas, por lo cual no se puede comprobar su rol de cultivador, resultando en su suspensión³³. Otros beneficiarios han manifestado que solo por incumplir algunos de los requisitos administrativos, como entregar una fotocopia del formulario de inscripción, son excluidos del programa, sin importar que cumplan con todos los requisitos de ser considerados como beneficiarios. Por último, algunas suspensiones se deben a que alguna persona dentro del núcleo familiar vinculado al programa cotiza o empieza a cotizar a seguridad social, razón por la cual no se considera que esta familia deriva su subsistencia de los cultivos de uso ilícito³⁴.

• Priorización de la erradicación forzada

La estrategia de erradicación forzada, que ha sido la apuesta del Gobierno Duque, no ha generado gran impacto en la reducción de cultivos, pero sí en el desplazamiento de los cultivos a los territorios colectivos y de protección ambiental, la conflictividad social y la pérdida de

³⁰ El dato de suspendidos en el PNIS presenta una variación semanal debido a la frecuencia de novedades reportadas en cada territorio y la reactivación de beneficiarios cuya atención hace parte de la operación permanente del programa.

³¹ Consejería para la Estabilización y la Consolidación (22 de noviembre de 2019). Derecho de petición OF119-00134850/IDM1207000. Bogotá.

³² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos - PNIS.

³³ Los ejemplos fueron documentados y compartidos por el equipo del Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario en Bogotá.

³⁴ Si dentro de un núcleo familiar vinculado al programa alguna persona se encuentra cotizando al régimen contributivo de seguridad social por este hecho se presentará un presunto incumplimiento ya que en principio no clasificarían en la definición de "familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito" (Respuesta a derecho de petición ante la Consejería OF119-00097101 / IDM 1207004, 23 de agosto 2019). Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario.



legitimidad de las autoridades. En muchos territorios la Fuerza Pública solo hace presencia para llevar a cabo actividades de erradicación, generando tensiones con las comunidades. **A pesar de los problemas, el Gobierno Nacional pretende retomar la aspersión aérea con glifosato.**

La erradicación forzada de cultivos ha sido la principal herramienta de Colombia en la lucha contra las drogas. Ya sea aspersión aérea o manual, su uso ha generado diversos debates en torno a su efectividad, impacto ambiental y daño colateral, tanto en las comunidades cultivadoras como no cultivadoras.

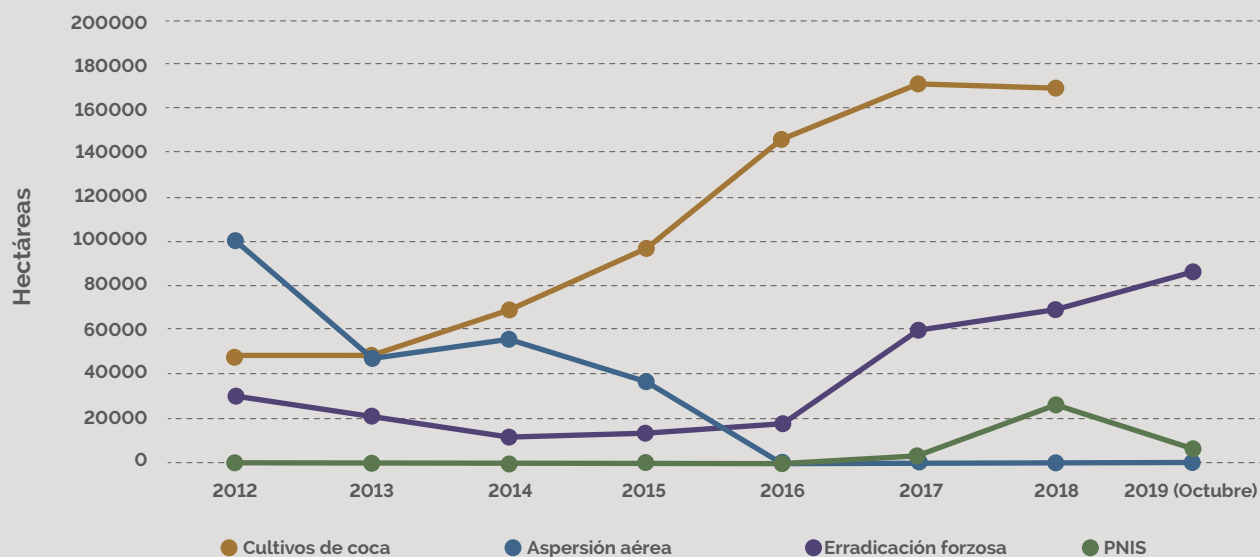
Algunos aseguran que una de las causas principales del aumento de los cultivos de uso ilícito en Colombia fue la suspensión de la aspersión en 2015. En el siguiente gráfico se observa que, si bien el aumento de los cultivos tiene cierta relación con la reducción de la

aspersión aérea, esto no sucede así con la erradicación forzada, que viene en tendencia al alza desde 2014. En todo caso, la explicación de este fenómeno es mucho más compleja y responde a elementos tan diversos como la demanda internacional, el cambio en los precios de otros productos de la economía ilícita, la falta de estabilización en los territorios, y los incentivos perversos creados, entre otros.

La respuesta del Gobierno del Presidente Iván Duque al aumento de los cultivos de uso ilícito ha sido fortalecer la erradicación forzada (incluso en los municipios en los que se está adelantando sustitución) y, marginalmente, continuar cumpliendo con los compromisos adquiridos en el PNIS sin recibir más familias en el programa, ni hacer alguna propuesta para financiar y hacer sostenible lo que se viene implementando.

Gráfica 5

Cultivos de coca y estrategias para su control (nacional)³⁵



Fuente: Elaboración propia a partir Agencia de Renovación del Territorio (17 de julio de 2020)

³⁵ La cifra de 2017, 2018 y 2019 integra la erradicación manual forzada y la erradicación en la modalidad PECAT.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

En la actualidad, la erradicación forzada se divide en dos modalidades:



Erradicación manual:

consiste en la eliminación de cultivos de una forma artesanal, mediante la fuerza física de una persona.



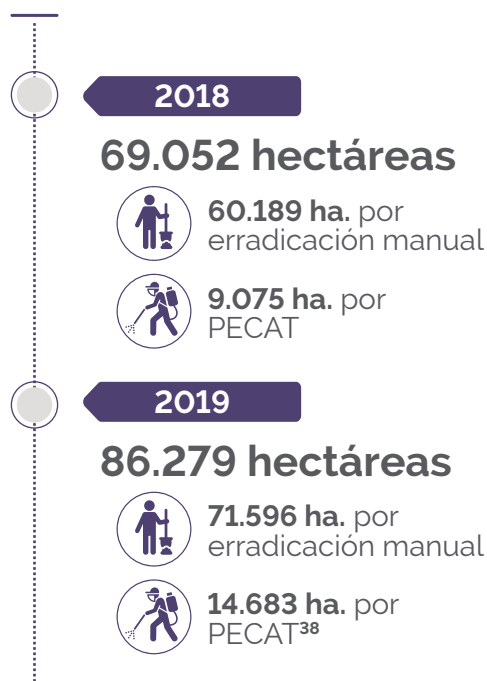
Aspersión terrestre con glifosato

La primera se realiza por medio de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) con acompañamiento de seguridad por parte de la Fuerza Pública. De manera complementaria, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares realizan actividades de erradicación manual forzada en zonas estratégicas. La segunda se realiza por medio del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Terrestre (PECAT)³⁶ a cargo de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

Con corte a diciembre de 2019 había un total de 72 GME compuestos por 1.478 personas, distribuidos en los departamentos de Nariño, Antioquia, Bolívar y Putumayo. Estos grupos contaban con el acompañamiento de 31 Compañías Antinarcóticos de Seguridad para la

Erradicación (CASEG) de la Policía Nacional, compuestas por 1.938 efectivos policiales³⁷. Adicionalmente, la Fuerza Pública cuenta con las siguientes unidades de erradicación manual forzada. Sin embargo, no se cuenta con información de cuántos efectivos policiales componen dichas unidades.

Con las acciones de estas unidades y los GME se erradicaron:



Ahora bien, al contrastar las cifras de erradicación forzada de 2019 con las hectáreas reportadas con

Tabla 3

Grupos de erradicación manual forzada de la Fuerza Pública

Unidad	Área de operaciones				Total área de operaciones
	Putumayo	Nariño	Antioquia	Móviles	
Policía Nacional	22	25	23	2	72
Ejército Nacional	15	38	25	0	78
Total	37	63	48	2	150

Fuente: Elaboración propia a partir Agencia de Renovación del Territorio (17 de julio de 2020)

³⁶ Programa autorizado mediante la Resolución 9 de 2016 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

³⁷ Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019). Derecho de petición N° 116318 MDN-DMSG-GAL-22. Bogotá.

³⁸ Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019). Derecho de petición N° 116318 MDN-DMSG-GAL-22. Bogotá.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

cultivos de coca en 2018, se encuentran varias inconsistencias. Fundamentalmente, en 25 municipios del país se reportan más hectáreas erradicadas forzosamente que sembradas. Estos casos se concentran en estos departamentos:



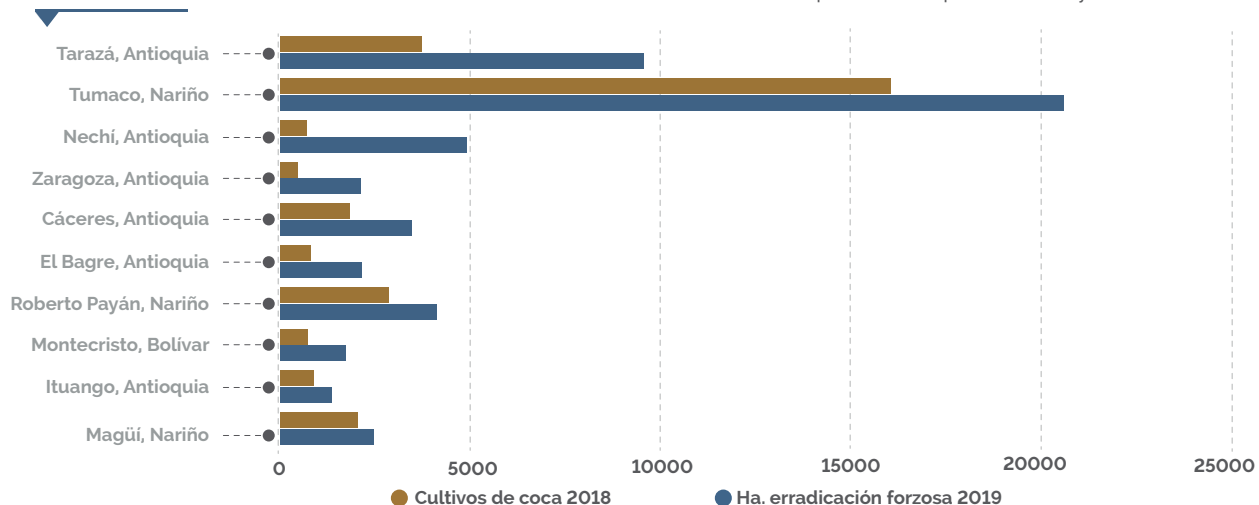
De los 10 municipios con mayor diferencia 6 se ubican en Antioquia, destacando los casos de Tarazá, Nechí, Zaragoza y Cáceres³⁹.

Esto demuestra que la gestión por resultados medidos en hectáreas erradicadas no funciona para estabilizar los territorios, tan solo sirve para cumplir indicadores. La gestión en función del indicador de hectáreas ha generado incentivos perversos en las estrategias para la reducción de los cultivos. Las metas de hectáreas de la erradicación forzada hacen que la Fuerza Pública erradique más cultivos de los reportados, lo cual pone sobre la mesa dudas en cuanto a la transparencia en la ejecución de recursos y la evaluación de impacto de las actividades, ya que el nivel de resiembra parece ser muy alto.

El medir la efectividad de las actividades de erradicación con hectáreas erradicadas ha llevado a que la Fuerza Pública, en búsqueda de cumplir sus indicadores, se confronte de forma violenta con las comunidades cocaleras, o en el mejor de los casos, haga acuerdos de 'erradicación 50/50' (erradicar solo la mitad del cultivo), generando un impacto enorme sobre los lazos de confianza entre el Estado y la ciudadanía⁴¹. Es necesario avanzar en la transparencia del programa de erradicación manual forzada y el PECAT, y que cada una de las entidades responsables (MinJusticia, DIRAN de la Policía Nacional, etc.) presenten un informe

Gráfica 6

Cultivos de coca 2018 vs hectáreas erradicadas forzosamente 2019 (top 10 municipios con mayor diferencia)⁴⁰



³⁹En Tarazá la diferencia es de 5.829 ha., en Nechí de 4.546 ha., en Zaragoza de 1.645 ha. y en Cáceres de 1.622 ha.

⁴⁰Elaboración propia a partir de Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f) y Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019).

⁴¹Se recomienda revisar: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reportes-de-erradicacion-forzada-de-coca-del-gobierno-estarian-alterados/685728>



público sobre la ejecución presupuestal en el desarrollo de sus actividades.

Por otro lado, la erradicación forzada ha tenido profundos cuestionamientos por su deficiente o nulo componente de participación y concertación. Habitualmente las comunidades se resisten a las actividades de erradicación, ya que en algunos casos indican no haber podido acceder al PNIS tras la decisión del Gobierno Nacional de no recibir más familias en el Programa. Por esta y otras razones, se han presentado diversos enfrentamientos entre erradicadores y cultivadores a lo largo del país.

El más grave fue el ocurrido el 5 de octubre de 2017 en la vereda El Tandil en Tumaco (Nariño), en el que fueron asesinados al menos 8 campesinos cultivadores que se encontraban protestando contra la erradicación forzada⁴².



A raíz de este hecho se cambiaron los protocolos y se incorporó el acompañamiento del ESMAD como un intento de controlar a las comunidades, con lo que los enfrentamientos se han mantenido, e incluso intensificado en territorios como el Putumayo y el Catatumbo⁴³.

En cuanto a la aspersión aérea con glifosato el Gobierno de Iván Duque ha insistido públicamente en su intención de retomar esta modalidad dados los problemas que ha tenido su apuesta por la erradicación manual forzosa y la presión de los Estados Unidos por la reducción de los cultivos⁴⁴.

Es así como el 30 de diciembre de 2019 el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó para comentarios el proyecto de Decreto "Por el cual

se desarrolla el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones". Éste se compone de 11 secciones y tiene como objeto adoptar un marco normativo especial, independiente y autónomo sobre el control del riesgo para la salud y el medio ambiente en el marco de la disposición de la destrucción de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea.

Tras la revisión del proyecto de Decreto y los comentarios de diversos expertos al mismo, se puede señalar que cuenta con tres problemas fundamentales:



1 No responde a la visión integral de lucha contra las drogas contenida en el Acuerdo de Paz;



2 No cumple con las características mínimas que definió la Corte Constitucional en la Sentencia T-236 de 2017 y precisó en el Auto 387 de 2019;



3 Es una medida que generará mayor conflictividad en los territorios y podría seguir presionando el desplazamiento de los cultivos hacia las zonas de manejo especial, generando una mayor complejidad para la intervención de la política.

⁴² Para mayor información consultar "Masacre en El Tandil: un año de impunidad": <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/masacre-en-el-tandil-un-ano-de-impunidad-articulo-857210>

⁴³ Consultar: <https://miputumayo.com.co/2020/07/20/un-menor-muerto-y-varios-heridos-en-enfrentamientos-entre-campesinos-y-fuerza-publica-por-proceso-de-erradicacion-en-villagarzon/>

⁴⁴ En abril de 2019 el presidente Donald Trump dio la siguiente declaración: "Les digo algo sobre Colombia: el nuevo presidente de Colombia, muy buen tipo, me he reunido con él, lo he recibido en la Casa Blanca, y me dijo que iba a frenar las drogas, pero hay más drogas que salen de Colombia que antes que él fuese presidente. Así que no ha hecho nada por nosotros".

Consultar: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/04/01/trump-critica-a-ivan-duque-por-no-frenar-el-trafico-de-drogas-de-colombia-a-ee-uu-no-ha-hecho-nada-por-nosotros/>



La aspersión aérea es la herramienta más costosa, menos efectiva en el largo plazo y con mayores efectos colaterales de la lucha contra las drogas. Además, no soluciona los problemas estructurales de los territorios afectados y genera mayor desconfianza hacia el Estado. **Su uso ignora la Sentencia T-080 de 2017, que resalta la necesidad de reorientar la política de erradicación de cultivos** a métodos de sustitución que, garantizando los derechos de las comunidades, resulten más efectivos para la eliminación de las plantaciones de uso ilícito en sus territorios⁴⁵.

La Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019 precisó que la decisión de retomar la aspersión aérea deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto 4 del Acuerdo Final, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación⁴⁶. Sin embargo, el proyecto de Decreto no hace referencia al Acuerdo de Paz, el cual, si bien no contempla la prohibición de la aspersión aérea, sí la deja como último recurso, tras la sustitución y la erradicación manual, para los territorios en los que sus comunidades incumplan los compromisos con el PNIS, decidan no participar en el mismo o cuando sea imposible la erradicación manual. Así pues, el proyecto de Decreto no cumple con lo determinado por la Corte Constitucional al romper con la lógica del Acuerdo de Paz, ya que no incluye cuáles son los criterios y protocolos para determinar que un territorio sujeto de aspersión aérea ya fue intervenido por la sustitución y la erradicación manual forzosa.

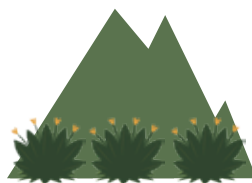
Según la Sentencia y el Auto mencionados anteriormente, el Gobierno debe aplicar el principio de precaución hasta tanto pondere, de forma objetiva e imparcial, la evidencia científica que existe sobre los riesgos del medio ambiente y la salud frente a las posibles soluciones del problema de las drogas. El proyecto de Decreto no demuestra que el Gobierno haya realizado esa

ponderación objetiva e imparcial a partir de la evidencia disponible.

Por otro lado, la política de erradicación, en cualquiera de sus modalidades, debe contar con un importante componente de participación. Sin embargo, en el proyecto de Decreto ésta es muy limitada. En primer lugar, no se hace referencia al proceso de la consulta previa como requisito indispensable para la aspersión aérea en territorios de las comunidades étnicas, ya sean afrocolombianas o indígenas, tal como lo determinó la Sentencia T-236 de 2017. En segundo lugar, la misma Sentencia resalta que la participación no se agota en los espacios de información o socialización de los proyectos, ni en reuniones dirigidas solamente a recoger inquietudes de las comunidades. La participación efectiva exige que las autoridades consideren a fondo las recomendaciones de las personas que participan en los espacios deliberativos, expresen las razones por las cuales se decide acoger o no dichas recomendaciones, y se aseguren de que dichas razones son comprendidas por las comunidades y personas afectadas⁴⁷. La participación, en este sentido, debe ser siempre un proceso de doble vía. A pesar de lo anterior, en la sección 11 del proyecto de Decreto la participación simplemente se limita a la publicación de los proyectos y el anuncio de las operaciones de aspersión.

• Ausencia de estrategias frente a comunidades negras e indígenas y zonas de protección ambiental

Otro de los problemas ha sido la falta de políticas diferenciadas para la reducción de cultivos de coca en los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas, al igual que zonas de protección ambiental.



El **29,6%** de los cultivos se encuentran en Parques Nacionales Naturales (PNN), resguardos indígenas y tierras de comunidades negras⁴⁸,

⁴⁵ Corte Constitucional (2017). Sentencia T-080/17. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁶ Corte Constitucional (2019). Auto 387/19. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁷ Corte Constitucional (2017). Sentencia T-236/17. MP. Aquiles Arrieta Gómez.

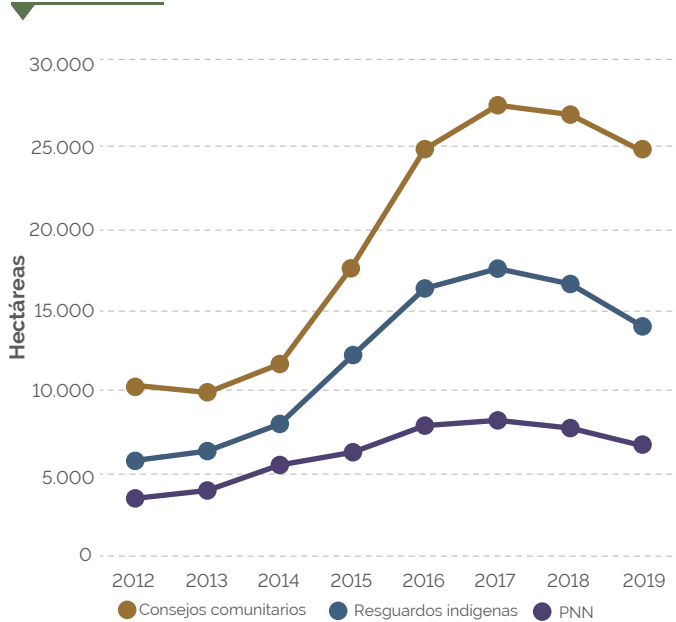


¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

aunque es de resaltar que entre 2018 y 2019 hubo una reducción del 11,2% en estos territorios, repartida así: consejos comunitarios (-7,9%), resguardos (-15,5%) y PNN (-13,2%)⁴⁹.

Gráfica 7

Evolución cultivos de coca en zonas de manejo especial⁵⁰



La respuesta del Gobierno Nacional ha sido implementar el PNIS en estos territorios. Así, según la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y el Ministerio del Interior, de las 99.097 familias vinculadas al PNIS a diciembre de 2019⁵¹:



5.681 pertenecen a un resguardo indígena



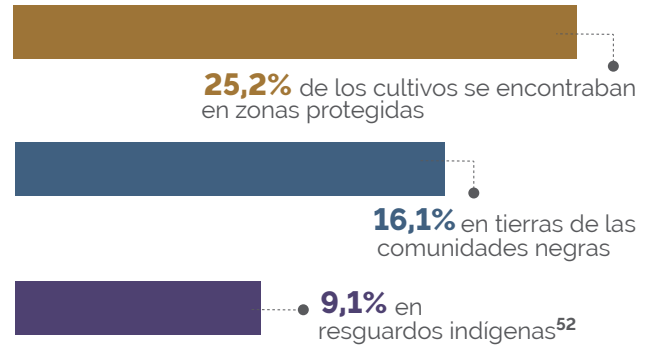
967 a un Consejo Comunitario



lo cual quiere decir que se cuenta con un 6,7% de participación de poblaciones con pertenencia étnica.

Sin embargo, la participación de comunidades étnicas es baja comparada con la presencia de

cultivos de uso ilícito, ya que, para finales del 2019:



La implementación del programa en estos territorios no fue diferencial, por lo que se mantuvo la lógica individual familiar. Esto ha generado conflictividad en las comunidades ya que a pesar de que en muchos casos la decisión colectiva fue no acogerse al programa hasta que se surtiera el proceso de consulta previa, algunas familias decidieron vincularse de forma individual.

Por otro lado, en el área de influencia del PNIS existen 11 PNN, así: La Playa, Macarena, Chiribiquete, Tinigua, Paramillo, Farallones, Alto Fragua, Tuparro, Munchique, Picachos y Orito. Sin embargo, el potencial de sustitución voluntaria en estos territorios es baja, ya que de las 6.785 hectáreas de coca que se encontraban en Parques Nacionales Naturales **para finales del 2019 sólo 1.908 hectáreas se encuentran dentro de los acuerdos firmados en el PNIS⁵³.**



Esto quiere decir que **tan sólo el 28,1% del territorio** afectado por cultivos de uso ilícito en estas zonas **tiene potencialidad de ser atendido por el programa de sustitución.**

En todo caso, vale la pena mencionar que la

⁴⁸ En resguardos indígenas hay 14.022 ha.; en tierras de comunidades negras 24.856 ha.; en PNN 6.785 ha.; y en zonas de reserva definidas por Ley segunda hay 28.961 ha. Esto para un total de 79.574 ha. en estos territorios. Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f). Observatorio de Drogas de Colombia.

⁴⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f). Observatorio de Drogas de Colombia.

⁵⁰ Elaboración propia a partir del Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f).

⁵¹ Consejería de Estabilización y Consolidación (diciembre de 2019). Informe de gestión agosto 7 de 2018 - diciembre 31 de 2019. Bogotá.

⁵² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Agosto de 2019). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018.

⁵³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos - PNIS.



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

erradicación en estos territorios requiere de unas condiciones previas especiales. La Corte Constitucional mediante Sentencia SU-383 de 2003 definió que antes de realizar cualquier proceso de erradicación manual de cultivos en estos territorios debe llevarse a cabo una consulta previa con las comunidades étnicas. Esta línea jurisprudencial fue seguida por las Sentencias T-080 de 2017 y T-236 del mismo año.

En resumidas cuentas, en el marco de las actividades del PNIS **se han erradicado 12.130 hectáreas de coca en estos territorios**⁵⁴:



Zonas de Ley 2 de 1959
6.742



Parques Nacionales Naturales
1.670,5



Resguardos indígenas
745



Territorios colectivos de comunidades negras
2.973

• Falta de una estrategia de seguridad territorial

Las condiciones de seguridad en algunos territorios han dificultado la reducción de los cultivos de uso ilícito. Adicionalmente, no existe una relación clara entre las estrategias de seguridad territorial y la sustitución, especialmente, en la protección a líderes comunitarios.

El Punto 4 del Acuerdo contempló la provisión de

garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial, frente a cualquier tipo de coacción y amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico. Esto se pensó ante las posibles presiones que recibirían los líderes del PNIS por parte de los grupos armados en el marco de la implementación del programa, y la necesidad de superar los contextos de violencia.

Fundamentalmente, en la lógica de integralidad del Acuerdo, los sub puntos 3.4 y 4.3 incluyen una serie de medidas para generar las mencionadas garantías y condiciones de seguridad, entre las cuales se encuentran: 1) la creación de la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz⁵⁵; 2) la integración del Cuerpo Élite de la Policía⁵⁶; 3) el fortalecimiento de las capacidades de judicialización efectiva; 4) la creación de una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos; y 5) la creación de una estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.

Si bien algunas de las medidas fueron creadas, han tenido problemas en su implementación y no han generado un impacto suficiente en las condiciones de seguridad de los líderes comunitarios del programa de sustitución. En primer lugar, la implementación temprana del PNIS puso en riesgo a los líderes, ya que ellos ayudaron a negociar los acuerdos colectivos que fueron suscritos por 180.036 familias, pero finalmente, tan solo 99.097 familias accedieron efectivamente al programa mediante acuerdos individuales, lo cual ha implicado una gran presión

⁵⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos - PNIS.

⁵⁵ Creada mediante el Decreto 898 de 2017.

⁵⁶ Creado en junio de 2017: <https://www.policia.gov.co/noticia/1088-policias-se-pone-marcha-cuerpo-elite-paz>



¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

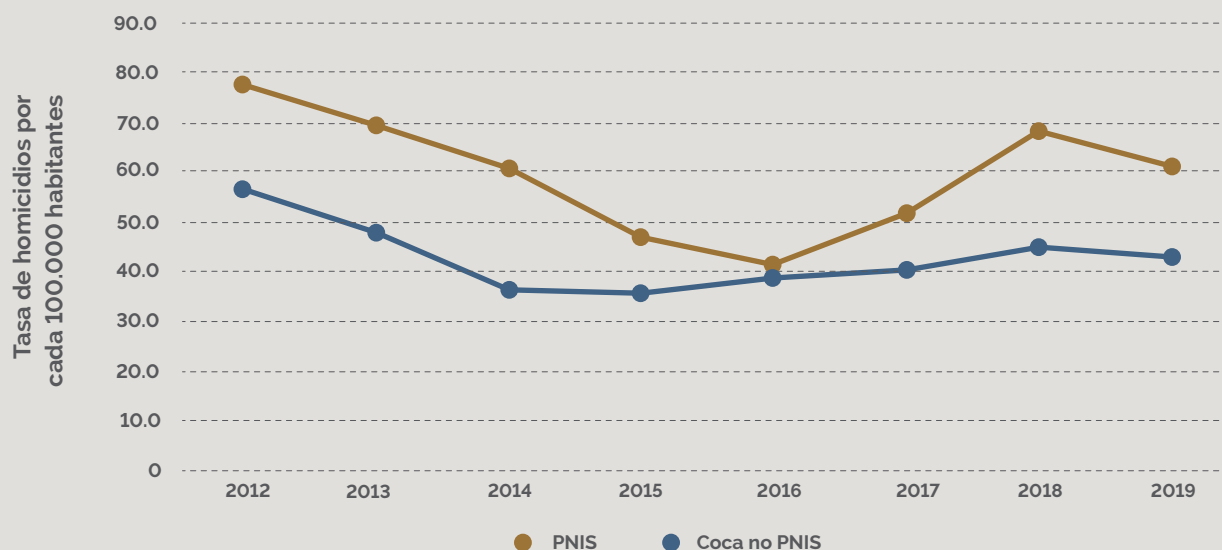
sobre los líderes de las comunidades que quedaron excluidas. Segundo, el incumplimiento en el calendario de los pagos y otros componentes del PNIS ha generado que las comunidades señalen a los líderes como traidores y mentirosos. Tercero, el protagonismo de los líderes en la implementación del programa los ha visibilizado ante los grupos armados que no están de acuerdo con las actividades de sustitución.

Como se puede observar a continuación, mientras se negoció el Acuerdo de Paz, en los municipios PNIS se presentó un importante descenso en los homicidios, pero en la implementación, la tasa de crecimiento fue más intensa que en otros municipios con coca, pero sin presencia del programa de sustitución. En todo caso, vale la pena reconocer que en 2019 se presentó un descenso importante. Sin embargo, en algunas regiones como el Pacífico Nariñense su causa no es la consolidación del Estado, sino más bien, la consolidación de poderes criminales.

A pesar de estas condiciones, Hernando Londoño, director técnico de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART (encargada del PNIS), asegura que los líderes del programa de sustitución no han sido asesinados⁵⁸. Esta declaración, además de generar riesgos al invisibilizar lo que viene sucediendo en los territorios, es imprecisa y no guarda coherencia con la información brindada por el mismo Gobierno Nacional, la Misión de Verificación de la ONU y la Fiscalía General de la Nación. En julio de 2019, Emilio Archila, Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, señaló que a esa fecha 58 líderes del PNIS habían sido asesinados. Esta cifra también fue indicada por la Misión de Verificación de la ONU en Colombia en su informe del 27 de junio de 2019 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁵⁹. Adicionalmente, en derecho de petición la Fiscalía informó que entre el año 2016 y noviembre de 2019, 22 líderes del PNIS fueron víctimas de homicidio y se registraron 88 casos de personas que manifestaron ser amenazadas⁶⁰.

Gráfica 8

Homicidios municipios PNIS vs municipios con coca no PNIS⁵⁷



⁵⁷ Policía Nacional y DANE (s.f).

⁵⁸ Consultar: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/lideres-de-sustitucion-de-cultivos-no-han-sido-asesinados-director-del-programa-de-sustitucion-articulo-901193>

⁵⁹ Consultar: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf

⁶⁰ Fiscalía General de la Nación (10 de febrero de 2020). Radicado DVF - No. 2020200000221. Bogotá.

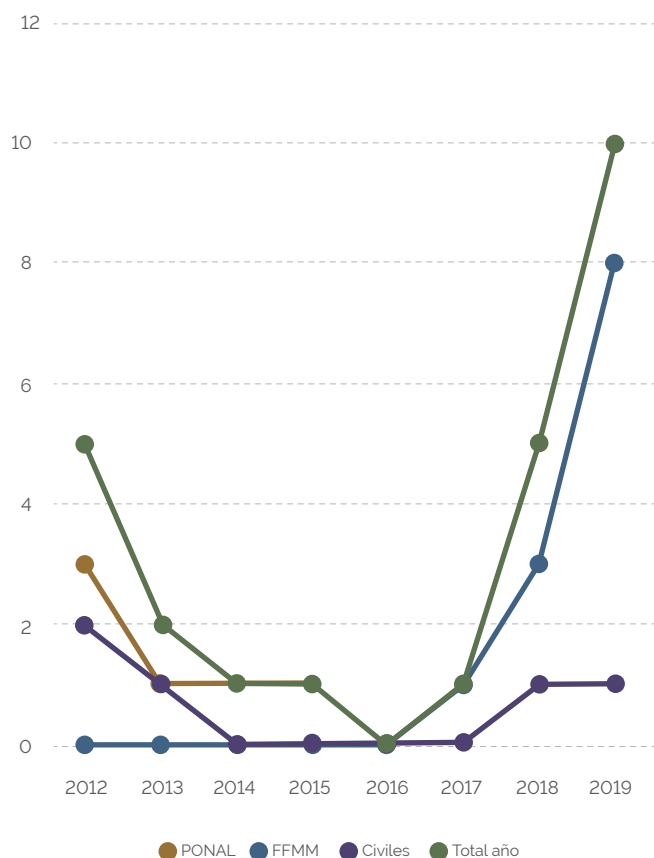


¿Cómo va la solución al problema de las drogas ilícitas?

Otro elemento a tener en cuenta son las condiciones de seguridad para las actividades de erradicación, las cuales pueden servir para justificar tanto la aspersión aérea, como la apuesta por la sustitución y mecanismos alternativos de estabilización de los territorios. Teniendo en cuenta la evidencia sobre el deficiente impacto de la aspersión y su impacto en la salud⁶¹⁻⁶², parece pertinente optar por la segunda opción. Sin embargo, en los últimos dos años se ha tendido hacia la erradicación manual forzada, a pesar de que, desde 2012, en el desarrollo de estas operaciones ha habido al menos 25 muertos y 217 heridos.

Gráfica 9

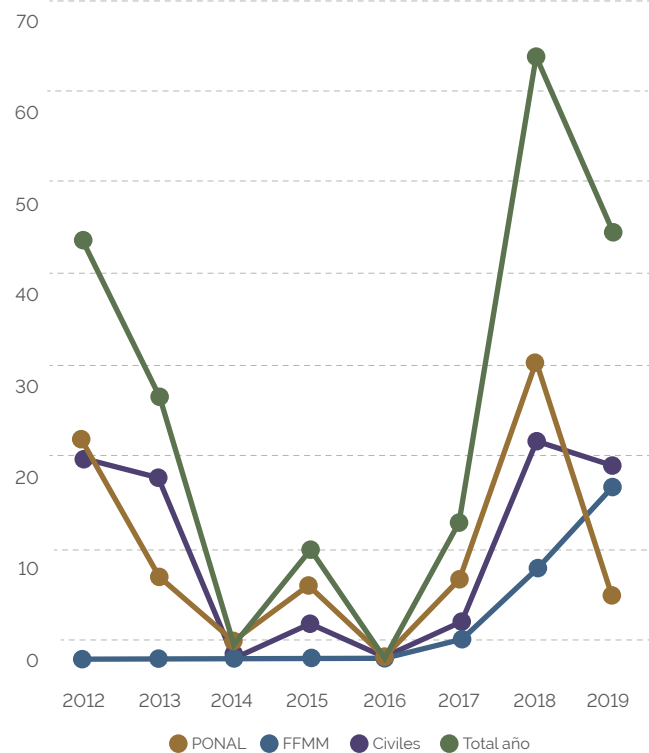
Personas fallecidas en operaciones de erradicación manual forzada con minas antipersona⁶³



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019).

Gráfica 10

Personas heridas en operaciones de erradicación forzada con minas antipersona⁶⁴



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019).

La preferencia por la erradicación manual forzada ha implicado pasar de tener 1 persona muerta en estas actividades en 2017 a 10 en 2019; y de 15 personas heridas en 2017 a 47 en 2019, es decir, un aumento del 213%. Mientras esto ha venido sucediendo, entre 2018 y 2019 tres organizaciones de desminado humanitario dejaron de operar, con lo que se pasó de 493.097 metros despejados en 2018, a 107.908 en 2019. Adicionalmente, hay cuatro organizaciones constituidas que no han podido desarrollar operaciones: DDG, Humanicemos, ATEXX y POLUS⁶⁵.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que entre 2018 y 2019 aumentaron en un 4,8% las incautaciones de cocaína al pasar de 413.383 kg a 433.036 kg. Así mismo, la destrucción de laboratorios aumentó en un 20%, al pasar de 4.567

⁶¹ De las FFMM se cuenta con información a partir de 2017, por lo que se desconocen las estadísticas de años anteriores.

⁶² La Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC, por su sigla en inglés) de la OMS concluyó que la sustancia denominada glifosato es un probable carcinogénico para humanos (grupo 2A): IARC. (1 de Marzo de 2016). Q&A on Glyphosate. Obtenido de https://www.iarc.fr/wpcontent/uploads/2018/11/QA_Glyphosate.pdf

⁶³ Fiscalía General de la Nación (10 de febrero de 2020). Radicado DVF - No. 2020200000221. Bogotá.

⁶⁴ Elaboración propia a partir del Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019).

⁶⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz (12 de diciembre de 2020). Derecho de petición OFI-19-00143103/IDM 1206000. Bogotá.



a 5.461⁶⁶. Es necesario que se sigan fortaleciendo acciones en contra de los niveles más fuertes de la cadena productiva del narcotráfico, haciendo hincapié en el lavado de activos.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta el diagnóstico de la situación actual de los cultivos de uso ilícito, el balance de lo avanzado hasta el momento, las experiencias nacionales e internacionales, y los elementos problemáticos de la implementación del Acuerdo de Paz, nos permitimos formularle al Gobierno Nacional las siguientes recomendaciones:

1. **Retomar la visión y lógica del Acuerdo de Paz**, priorizando la sustitución voluntaria, limitando la erradicación forzada a aquellos casos en los que haya incumplimiento o no sea posible llegar a un acuerdo con las comunidades, y dejando la aspersión aérea como la última opción en cumplimiento de las reglas establecidas por la Corte Constitucional y reiteradas por el Tribunal Superior de Pasto.

2. **Crear una nueva agencia** que lidere y articule la política de drogas, con el fin de superar la dispersión de esfuerzos anti drogas por parte de distintas entidades. Esta nueva agencia deberá planear y coordinar las actividades de todas las entidades en términos de sustitución y erradicación, y articular sus esfuerzos con la estrategia de seguridad territorial y la implementación de la Reforma Rural Integral, estableciendo polígonos territoriales de intervención integral. Esta entidad deberá liderar la elaboración y ejecución de la política pública de cultivos de uso ilícito, lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y consumo de sustancias psicoactivas.

3. **Generar nuevos indicadores globales y territoriales** que integren variables de estabilización y transformación territorial, avance de la economía legal en los territorios

intervenidos, y lucha contra el crimen organizado⁶⁷.

4. Llevar a cabo un **proceso de revisión y evaluación participativa del PNIS** con las comunidades y las autoridades locales con miras a adquirir compromisos serios por parte del Gobierno Nacional que tengan bases presupuestales ciertas y exigibles, teniendo en cuenta los siguientes principios: i) que el Acuerdo de Paz no contempla la asignación de subsidios o pagos directos a los campesinos; ii) el deber de garantizar un enfoque territorial y colectivo, en vez de uno individual y familiar; iii) abstenerse de poner en marcha cualquier programa sin concertación comunitaria previa (por ejemplo el programa "Hecho a la Medida" se ha estrellado con muchísima oposición en el Bajo Cauca Antioqueño por la ausencia de concertación previa con la comunidad); y iv) respeto a los procesos participativos y consultivos necesarios para intervenir en territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.

5. Asegurar la inclusión de las iniciativas de **sustitución de cultivos de uso ilícito en las Hojas de Ruta** garantizando la participación de las comunidades, acelerar de manera decidida la **implementación de los PDET** está en riesgo la seguridad nacional- y garantizar el presupuesto correspondiente para lograrlo.

6. Poner en marcha cuanto antes un programa de **Pagos por Servicios Ambientales** territorios colectivos y zonas de protección ambiental⁶⁸.

7. Elaborar e implementar una verdadera **estrategia de seguridad territorial concertada con la Fuerza Pública** que permita generar protección a las comunidades y los líderes sociales, además de enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico, enfocándose en estabilizar los territorios más que en reducir los flujos de drogas ilícitas. Una estrategia de este tipo debe concentrarse en desmantelar las

⁶⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Julio de 2020). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019.

⁶⁷ Gamboa y Godoy (2018) proponen proveer información más relevante sobre el fenómeno de la cocaína, y así, alimentar la discusión en torno a los objetivos que deberíamos alcanzar: 1) Un cálculo de la producción potencial neta o cantidad de cocaína exportada a mercados internacionales. Esta se calcula tomando las estimaciones de producción de las etapas intermedias y restando las incautaciones en cada una de las etapas; 2) El valor monetario de la producción potencial; 3) La participación de la cocaína en el PIB.

⁶⁸ El Artículo 11 de la Ley 99 de 1993, modificado por el Artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 señala que "Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales".



las estructuras criminales de forma integral en sus diferentes eslabones de operación, lo que implica un enfoque multidimensional que supere los incentivos de número de capturas, neutralizaciones, decomisos o incautaciones. Implica también redistribuir roles y misiones entre el Ejército y la Policía, fortalecer la justicia local, priorizar la judicialización del eslabón más fuerte de la cadena del narcotráfico, luchar contra el lavado de activos y poner en marcha una estrategia de depuración para luchar contra la corrupción dentro de la Fuerza Pública.

8. Fortalecer de manera urgente la **capacidad de administración de justicia local y rural** con investigadores de policía judicial, fiscales y jueces, al menos en los territorios más afectados por el crimen organizado y las redes del narcotráfico. Esto implica crear nuevas plazas de jueces, infraestructura, capacitar a los funcionarios existentes, llevar nuevos investigadores, etc.

9. Aumentar la capacidad estatal en términos de **persecución y sanción al lavado de activos**. En este sentido el Acuerdo contiene disposiciones como la identificación de la cadena de valor del narcotráfico, ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas, etc. Es importante que las autoridades correspondientes asuman estos compromisos y direccionen la lucha contra las drogas al eslabón más poderoso de la cadena y en el que además hay mayores niveles de impunidad.

10. Fortalecer el enfoque de salud pública para la atención del consumo de sustancias psicoactivas con los componentes planteados en el Acuerdo de Paz, que buscan que las políticas y programas que se implementen cuenten con la participación comunitaria y tengan fundamento en la evidencia. Este enfoque permite concentrar la política criminal en los eslabones más fuertes de la cadena y no en los consumidores y los cultivadores. Abstenerse de asignar a miembros

de la Fuerza Pública cualquier tarea relacionada con el control del consumo de estas sustancias.

Firman:

Juanita Goebertus
Alianza Verde

Angélica Lozano
Alianza Verde

Wilmer Leal
Alianza Verde

Antonio Sanguino
Alianza Verde

Angela María Robledo
Colombia Humana

Iván Cepeda
Polo Democrático

Luis Fernando Velasco
Partido Liberal

Guillermo García Realpe
Partido Liberal

Carlos Ardila
Partido Liberal

Temístocles Ortega
Cambio Radical

José Daniel López
Cambio Radical

John Jairo Cárdenas
Partido de la U

John Jairo Hoyos
Partido de la U

Roy Barreras
Partido de la U



Bibliografía

Agencia para la Renovación del Territorio (8 de julio de 2020). Derecho de petición *20207000057131*. Bogotá.

Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC) (1 de Marzo de 2016). Q&A on Glyphosate. Obtenido de https://www.iarc.fr/wpcontent/uploads/2018/11/QA_Glyphosate.pdf

Bermúdez Liévano, Andrés (2018). "Los debates de La Habana: una mirada desde adentro". Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana, Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).

Camacho, A & Mejía, D (2017). The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *J Health Econ.* 2017 Jul; 54:147-160.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación (29 de octubre de 2019). Derecho de petición OFI19-00125335/IDM 1207004. Bogotá.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación (22 de noviembre de 2019). Derecho de petición OFI19-00134850/IDM1207000. Bogotá.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación (23 de diciembre de 2019). Derecho de petición OFI19-00149333/IDM1207000. Bogotá.

Consejería de Estabilización y Consolidación (diciembre de 2019). Informe de gestión agosto 7 de 2018 – diciembre 31 de 2019. Bogotá.

Consejería para la Estabilización y la Consolidación (18 de febrero de 2020). Derecho de petición: 202007000009251. Bogotá.

Corte Constitucional (2017). Sentencia T-080/17. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional (2017). Sentencia T-236/17. MP. Aquiles Arrieta Gómez.

Corte Constitucional (2019). Auto 387/19. MP. Alberto Rojas Ríos.

Defensoría del Pueblo (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras.

Fiscalía General de la Nación (10 de febrero de 2020). Radicado DVFG – No. 20202000000221. Bogotá.

Gamboa, Daniel y Godoy, Juan Felipe (2018). Nuevos Indicadores para la lucha contra las drogas y el narcotráfico. Boletín No. 8. Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Universidad de los Andes. Bogotá. Recuperado de: <http://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/04/Boletin8CESED.pdf>



Bibliografía

Garzón, Juan; Gélvez, Juan y Bernal, José (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas y la urgencia de un consenso. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Gobierno de Colombia & FARC-EP (14 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

Méndez, Yenly Angélica (2019). "El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones". CLASCO.

Ministerio de Defensa Nacional (enero de 2019). Política de Defensa y Seguridad. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional (27 de diciembre de 2019). Derecho de petición N° 116318 MDN-DMSG-GAL-22. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f). Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (31 de marzo de 2020). Informe No.21 al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos – PNIS.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Julio de 2020). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (12 de diciembre de 2020). Derecho de petición OFI-19-00143103/IDM 1206000. Bogotá.

Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP – Tomo IV: La discusión del punto 4 'Solución al Problema de las Drogas Ilícitas'. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación (agosto de 2019). Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019. Bogotá: Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz.

Vélez, María & Erasso, Camilo (2020). ¿Los cultivos de coca causan deforestación en Colombia? Bogotá: Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, Universidad de los Andes.

Vélez, María & Lobo, Iván (16 de marzo de 2019). ¿Para qué glifosato? Aquí hay comunidades. La Silla Vacía: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-pacifico/historia/pa-ra-que-glifosato-aqui-hay-comunidades-70452>