

El camino para una reformulación de la política de drogas y sustitución de cultivos en el nuevo gobierno 2022-2026

**Salomón Majbub Avendaño
Diciembre de 2021
Indepaz**

El pasado 14 de diciembre se dieron cita en la sede de la ONIC dirigentes campesinos de regiones como Catatumbo, Cauca y Caquetá, y ex funcionarios públicos e investigadores que han seguido con detenimiento la implementación del Punto 4 en este lustro del Acuerdo de Paz firmado en el teatro Colón.

La intención fue realizar un balance sobre lo implementado del Punto 4, resaltando sus bondades y falencias, con el fin de construir una hoja de ruta y propuesta política y técnica que sirva para fortalecer lo consignado en los acuerdos de paz hace cinco años, en especial lo contenido en el Punto 4, que en el presente se han quedado cortos para responder a las nuevas dinámicas de violencia y reacomodo de las economías ilícitas en las distintas regiones del país donde el programa de sustitución llegó, pero no cumplió, o donde ni siquiera se asomó.

La implementación desde las voces campesinas

Las cifras de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), reportaron a diciembre del 2020 la inscripción de acuerdos individuales con 99.097 familias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), de 188 mil que firmaron acuerdos colectivos¹ y no alcanzaron a llegar a los acuerdos familiares. Cinco años después, apenas el 8.6% de las familias que erradicaron su coca, honrando su palabra y compromisos con el Estado, cuentan con proyecto productivo. Vale la pena aclarar que esto debió ocurrir 2 años después de firmados los acuerdos con las familias campesinas, que ocurrieron entre 2017 y 2018. Así los ritmos de implementación, según cálculos de la congresista Juanita Goebertus, se tardaría el Estado 53 años en otorgar proyectos productivos al total de familias con acuerdo individual².

¹ Juanita Goebertus. *¿En qué va la paz 5 años después de la firma del Acuerdo Final?* Noviembre 2021.

² *Ibíd.*

Componente del PNIS	Porcentaje de atención a familias con acuerdo individual (82.240) ⁸⁸	Aumento en puntos porcentuales respecto al informe anterior (enero de 2021)	Porcentaje de atención a familias con acuerdo colectivo (171.179) ⁸⁹
Al menos un pago de Asistencia Alimentaria Inmediata	92,4%	1,4	44,4%
Totalidad de pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata	81,2%	10,1	39,0%
Asistencia Técnica Integral	86,4%	7,3	41,5%
Seguridad Alimentaria	80%	2,3	38,5%
Proyecto productivo	8,6%	3,3	4,1%

Fuente: Informe Goebertus.

Los dirigentes campesinos que acompañaron el espacio coincidieron en señalar que la implementación del Punto 4 arrancó como una mesa de tres patas, lo que ha hecho al PNIS un programa inestable e insostenible en el largo plazo, ya que la pata faltante de esta mesa - la reforma rural- sigue sin implementarse. Al día de hoy la formalización y titulación de tierras para los campesinos que han erradicado voluntariamente su coca sigue siendo una gran deuda.

Lo cierto es que en territorios con cultivos de coca, amapola y marihuana lo que predomina es la inseguridad jurídica en los derechos sobre la tierra. Como se manifestó previamente, numerosas familias campesinas inscritas en el PNIS no gozan de propiedad sobre la tierra y han mantenido sus cultivos de coca en tierras arrendadas, una parte, otros simplemente se han asentado en territorios étnicos o zonas de parques naturales. Según cifras del catastro nacional y la encuesta de calidad de vida del DANE, citado por un informe de la Fundación Ideas para la Paz³, más del 40% de los predios rurales en Colombia no tienen títulos registrados; a esto se le puede añadir que la tenencia informal de la tierra es cercana al 60%, según datos del DNP y la UPRA⁴. También vale destacar que, según cálculos de Indepaz, el 75% de los cultivos de coca, amapola y marihuana se establecen en tierra ajena.

Por el lado de cultivos en parques o zonas de reserva forestal, la UNODC en su monitoreo de cultivos de coca del presente año, reportó un total de 7.214 hectáreas en Parques Nacionales Naturales. Mientras a nivel nacional este mismo censo reportó una caída de los cultivos de un 7%, a nivel de parques esta aumentó 9%⁵. El programa de sustitución ha

³ Fundación Ideas para la Paz. *Acceso a la tierra y sustitución de cultivos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural*. Diciembre, 2018.

⁴ *Ibíd.*

⁵ UNODC. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Julio, 2021. Consultado en:

https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

cobijado 3.819 familias que ocupan, usan o habitan en once áreas del sistema de parques, de las cuales han erradicado 1.887 hectáreas de coca de las 1.913 reportadas por estas familias, lo que deja un nivel de cumplimiento de más del 98%⁶.

Todo esto pone en evidencia que el mayor problema en la implementación del Punto 4, ha sido la omisión y displicencia del gobierno para la entrega de tierras a los pequeños cultivadores campesinos; lo cual ha repercutido en el atraso e incumplimiento de la puesta en marcha de los proyectos productivos y el desarrollo rural integral, como se evidencia más adelante.

La implementación del PNIS, manifestó un campesino, tuvo dos momentos: un antes y un después. El primero se trató del momento en que se habló de reconciliación e implementación de todos los programas pactados en el Acuerdo de Paz (PDET, PISDA, PNIS); esto le permitió al campesinado pensarse en un proyecto de país distinto, con transformaciones territoriales profundas y estructurales. El segundo es el choque con la realidad, es decir, cuando las familias se acogen al programa de sustitución e inician la erradicación de sus matas de coca, que seguidamente debieron venir con los pagos y construcción de los programas para la transformación rural: PDET y PNIS.

Este segundo momento no fluyó como lo expuesto en el papel. En los territorios, desde 2017, empezaron a chocar los acuerdos de sustitución con las políticas de erradicación forzada, tanto en el Gobierno de Juan Manuel Santos como en el actual, de Iván Duque. Sumado a este atropello -el de la erradicación forzada- se sumó el cambio de gobierno. Iván Duque ganó la presidencia con las banderas de no apoyar la implementación del Acuerdo de Paz, lo que impactó en una desfinanciación del PNIS premeditada, como lo señaló una investigadora del tema que acompañó la mesa, y de un cambio en el personal que venía acompañando el PNIS en las distintas regiones. Así lo contó un campesino: “lo primero que se dio fue un cambio de directivos en el PNIS, llegó gente nueva que nada conocía del territorio ni los procesos y estado en que avanzaba la sustitución; esto generó una relentización en la implementación y que en un punto se detuviera año y medio el PNIS”.

De los puntos nucleares y neurálgicos para las comunidades ha sido la poca inversión para el desarrollo de sus territorios, lo cual su solución se consignó en el Acuerdo de Paz y en especial en el Punto 1 que contiene la reforma rural integral. Cinco años después las inversiones estatales para transformar estructuralmente el campo colombiano sigue siendo la deuda más gruesa. El sentir campesino sobre esta falencia la expresó un dirigente de la siguiente manera: “antes del acuerdo de paz el gobierno decía que no podía invertir en nuestros territorios porque habían grupos armados y narcotráfico, pero hoy vemos que el problema no es el narcotráfico ni los grupos armados sino la falta de voluntad política del gobierno para invertir, para que las comunidades tengan condiciones de vida digna y buen vivir”.

La falta de implementación del Punto 1, particularmente lo relacionado con formalización y titulación de tierras, ha afectado negativamente la implementación del programa de

⁶ Fundación Ideas para la Paz. *Los acuerdos de conservación con las comunidades campesinas. Una ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos ilícitos en las áreas protegidas*. Diciembre, 2021.

sustitución. En departamentos como Caquetá, cientos de familias inscritas no han podido implementar proyecto productivo alguno, pues municipios como San Vicente del Caguán tienen parte de su territorio bajo la figura de Ley 2 o protección ambiental. Esta figura jurídica restringe la actividad agropecuaria en esas zonas, a muchas familias no se les ha podido titular tierra -según contó un líder campesino de la región- justamente porque el 70% de la tierra está bajo la figura de Ley 2, lo que ha dicho el gobierno es que va a generar con esas familias acuerdos de arrendamiento y usos del suelo, lo que no permite actividades económicas como la ganadería, que es a lo que la mayoría de familias de esa zona apuntan para sustituir la coca, ya que los suelos no se prestan para nada más. Esa figura de arrendamiento tampoco cumple con lo pactado en el acuerdo que es entregar tierra al campesino.

Terminadas cierta parte de las asignaciones monetarias mensuales por la erradicación de la coca, empezaron a otorgarse ciertos proyectos productivos de ciclo corto a las familias campesinas, lo cual no escapó de errores y corrupción por medio de sobrecostos de los productos que suministraron. Por ejemplo, las comunidades comentaron de proyectos como peces que llegaron sin haber puesto lagos, o el inicio de asistencias técnicas sin haber recibido algún elemento de proyecto productivo. Por supuesto todo esto ha hecho, de momento, la implementación del PNIS poco efectiva, lo que impactó en la pérdida de confianza por parte de las familias inscritas, y las que querían inscribirse, hacia el PNIS.

Además, este tipo de incumplimientos sobre los proyectos productivos redundó en el desplazamiento de varias familias del Catatumbo, Cauca y Caquetá que tuvieron que buscar opciones económicas en otras regiones, ya que su sustento económico derivado de la coca no se ha sustituido cinco años después de los acuerdos de paz.

Por otro lado, la implementación del PNIS ha chocado en los territorios con las operaciones de erradicación forzada, que en muchos casos tuvieron lugar en veredas donde las familias, días atrás, habían firmado acuerdo de sustitución voluntaria, lo cual las dejaba por fuera de la mira de la erradicación violenta por parte de la fuerza pública. Las comunidades han sentido este traslape de estrategias como una clara afrenta a la implementación del Acuerdo de Paz, y han manifestado masivamente su voluntad de sustitución (una muestra de esto es lo que Camilo González Posso denominó como Tsunami Social Cocalero⁷) y la ineficacia de esa estrategia para acabar con los cultivos de coca. “Sabemos que nos quieren desplazar porque el Estado quiere nuestros territorios para ceder nuestras tierras a las multinacionales. Siempre ha sido una excusa eso de que están persiguiendo a la guerrilla y al narcotráfico”, sostuvo un líder campesino del Cauca refiriéndose a las intenciones verdaderas de las políticas de fumigación y erradicación forzada.

Lo cierto es que el gobierno de Iván Duque ha puesto todo su empeño político y económico en la reactivación de la fumigación aérea que en la implementación del Punto 4. Desde agosto del 2018, cuando asumió la presidencia, no se han vuelto a sumar más familias al PNIS, y por el contrario, en sus últimos meses ha inventado un nuevo programa de sustitución llamado “hecho a la medida” que ni financiación estable tiene. Al inicio de su

⁷ Camilo González Posso. *El Tsunami social cocalero*. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/balancede-un-ano-de-implementacion-de-la-politica-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca/>

presidencia presentó la política de drogas Ruta Futuro, que presentó como una avanzada para superar el narcotráfico en el país. Sin embargo, según un informe del Congreso de la República, esta política ha tenido un presupuesto de 4.4 billones de pesos, de los cuales 3.9 billones han sido destinados a la fracasada estrategia de la erradicación forzada⁸, que no ha cumplido sus objetivos de reducción de matas de coca, pero si ha dejado saldos lamentables de muertos y heridos campesinos en el marco de esas operaciones militares.

El balance de la implementación de los y las expertas/investigadoras

El balance de la implementación por parte de las expertas/os e investigadoras/es que acompañaron el espacio, tampoco fue positivo. Lo cierto es que estas estudiosas y estudiosos de la economía de la cocaína, acuerdo de paz y conflicto armado, coincidieron en que el Punto 4 tuvo un pecado original: se sustentó en el prohibicionismo. Esta lógica de pensar en el objetivo de coca cero encauzó la discusión de la implementación en la sustitución, lo cual ha sido un error porque ha dejado por fuera una serie de causas y temas mucho más neurálgicos para buscar soluciones al tema del narcotráfico.

La construcción de una nueva narrativa sobre la cuestión es fundamental. El nuevo gobierno debiera estructurar un discurso alternativo que saque del centro la sustitución y la erradicación, y más bien comience a hablar de regulación, gradualidad y reconversión económica. Esto lleva a que unas de las falencias del Punto 4, desde su creación en la Habana, fue que se erigió sobre la base de que en el país no puede existir paz o construcción de paz con coca ni cocaína, lo cual entrampó la discusión, como se mencionó antes, en cómo salir de las matas de coca ya fuera sustituyendo o erradicando a la fuerza, cuando el país, con los virajes que han dado países como Estados Unidos frente al cultivo y consumo de drogas, debiera estar avanzado en estrategias de regulación del mercado de las drogas que permita restarle violencia y, además, una regulación que permita la reparación y participación de las comunidades campesinas y étnicas que han sido víctimas de la política de drogas hace más de cuatro décadas.

Fue recurrente destacar que del Punto 4 se olvidó la implementación, y casi que nadie habla, de los subpuntos que este contenía y se referían al consumo y a la lucha contra las organizaciones criminales, narcotraficantes y lavado de activos. Evidentemente en estos dos puntos el avance es insignificante y más bien se han visto políticas que van en contra de lo acordado en la Habana, pues el presidente Iván Duque, en el nuevo Código de Policía, permitió la persecución y criminalización de los consumidores de sustancias psicoactivas.

El Tratamiento Penal Diferencial (TPD) también es un vacío en la implementación. Este se pactó como medida de seguridad jurídica a los pequeños cultivadores de coca, marihuana y amapola para sacarlos de la órbita penal por su actividad económica; también se estableció como punto de priorización para la implementación del Punto 4, pues este debía también cobijar a las comunidades que se acogieran al TPD y sacarlas de la erradicación forzada y judicialización.

⁸ El Espectador. *En Briceño (Antioquia) arrancaron la coca, pero no los proyectos productivos*. Consultado en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/en-briceno-antioquia-arrancaron-la-coca-pero-no-los-proyectos-productivos/>

Han existido tres proyectos de ley de TPD presentados ante el Congreso para su aprobación; dos por parte del Ministerio de Justicia bajo el gobierno de Juan Manuel Santos y uno por cuenta del partido Comunes. En el gobierno de Iván Duque no ha existido proyecto de ley sobre TPD para pequeños cultivadores ni se han movido en la agenda del Congreso para su discusión.

El primer proyecto presentado por MinJusticia pretendió caracterizar como pequeño cultivador a aquellos que tuvieran 3.8 hectáreas de coca, 18 y 84 metros si el cultivo era de marihuana y 0.8 y 3.840 metros cuadrados de amapola⁹. El entonces Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, salió al paso a criticar dicho proyecto caracterizándolo de “aterrador”, pues para Martínez era inconcebible que los cultivadores tuvieran un tratamiento penal diferencial ya que eso le abría las puertas a que los financiadores de los cultivos se salieran con la suya, además de aprovechar esas mediciones de hectareaje para que en muchas de esas 3.8 hectáreas, pudieran establecer sus cultivos industriales¹⁰.

Este proyecto terminó archivado. La cartera de Justicia, en 2018, intentó un nuevo documento, pero esta vez disminuyó el área de lo que sería pequeño cultivador. En este nuevo proyecto de ley se estableció que los cultivadores de coca con menos de 1.7 hectáreas, los cultivadores de marihuana con menos de 84 metro cuadrados y los cultivadores de amapola con menos de 0.34 hectáreas podrían ser beneficiarios del tratamiento penal diferenciado¹¹. Por su parte el partido Comunes también presentó un proyecto de ley para el TPD; este consistió en no limitar una extensión para decir quién si y quién no es pequeño cultivador, sino otorga esa facultad al PNIS y a las asambleas comunitarias como responsables de identificar a esos cultivadores teniendo en cuenta las características específicas de cada territorio¹². Actualmente este proyecto sigue en curso y podría entrar a segundo debate.

Vale la mención que el PNIS debió también cobijar a los cultivadores de marihuana¹³ y amapola, no obstante, es el momento en que no hay familias cultivadoras de marihuana y amapola inscritas en el PNIS; han quedado completamente olvidadas por el programa y a merced de las acciones de erradicación forzada y grupos armados que regulan el mercado de esas plantas en regiones como Cauca y Nariño.

Por último, pero no menos importante, es la deuda que se mantiene con el capítulo étnico. Según un informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos en Colombia (IEANPE), el PNIS no ha cumplido con los procesos de concertación, consulta y respeto de los derechos de los pueblos étnicos, no

⁹ Majbub, Salomón. *Implementación del Punto 4*. Ideas Verdes No.4. Diciembre 2017.

¹⁰ Caracol Radio. *Fiscal se declara “aterrado” por proyecto de tratamiento diferencial a cultivadores*. Consultado en: https://caracol.com.co/emisora/2017/10/26/barranquilla/1509038626_309612.html

¹¹ Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP-CERAC. *Decimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Octubre de 2021. Pp. 181.

¹² *Ibíd.*

¹³ Para profundizar sobre el estado de avance sobre la legislación del Cannabis ver el texto de Diana Valenzuela al respecto.

se dio consulta previa del PNIS por decisión unilateral del Gobierno que argumentó que esta no era una obligación, lo cual es falso ya que la consulta previa si quedó consignada en el capítulo étnico del Acuerdo del teatro Colón. Aunque hay familias inscritas en el PNIS, el informe relata que no hay claridad en la información sobre estas familias, lo acordado y los procesos de consulta y concertación del programa¹⁴.

Avanzar y cumplir en este aspecto es fundamental para ir solventando los conflictos que, en territorios étnicos, se han agudizado por cuenta de la disputa entre mafias y grupos armados por la regulación de los cultivos y los mercados de la marihuana y cocaína que siguen estando ahí presente, pese a la voluntad y trabajo que han hecho los pueblos étnicos de sacar los cultivos no ancestrales de sus territorios, el incumplimiento del Estado, ha dejado a sus líderes comunitarios como objetivo militar de los armados, y ha significado el asesinato de importantes gobernadores y gobernadoras indígenas y líderes de Consejos Comunitarios en todo el país.

Líneas de acción para reestructuración del Punto 4

En la mesa de trabajo, tanto dirigentes campesinos como expertas/os e investigadoras/es, pusieron sobre el tapete propuestas para pensar una hoja de ruta que mejore la implementación del Punto 4, o lleve a su reformulación para dar atención a las conflictividades sociales que se han agravado en las regiones por cuenta de los incumplimientos del Estado a las familias inscritas o con expectativas de inscripción.

Estas son:

1. Implementar y avanzar en la formalización y titulación de tierras para el campesinado. Para esto hay una herramienta valiosa pactada en el Punto 1 que es el fondo de tierras, debe ponerse este en marcha para otorgar tierra a las comunidades y que se facilite la inversión del Estado en los territorios.
2. Avanzar en la sustracción de Ley 2 de ciertos territorios donde el Estado no ha permitido la inversión y desarrollo de las comunidades por estar en zona de reserva ambiental.
3. La reconstrucción del PNIS debe contemplar la construcción conjunta y concertada con las comunidades sobre los proyectos productivos que pueden realmente servir para la reconversión económica de las comunidades y territorios.
4. Establecer el Tratamiento Penal Diferencial. Esto contribuye a caracterizar al pequeño cultivador y diferenciarlo del cultivador industrial, con el fin de otorgarle asistencia técnica y tratamiento diferencial al pequeño coccalero. Importante que este TPD salga adelante teniendo en cuenta las especificidades regionales, campesinas y étnicas.
5. Empoderamiento de las organizaciones campesinas y de las Juntas de Acción Comunal. Esto conlleva a que al campesinado se le respete su derecho a poder decidir sobre su territorio.

¹⁴ IEANPE. *Informe especial de seguimiento: 5 años del capítulo étnico del Acuerdo de Paz*. 30 de noviembre de 2021. Pp. 15.

6. Capacidad del país para hablar de regulación del mercado de la cocaína y marihuana. Esto aprovechando las ventanas que han abierto países como Estados Unidos con la legalización y regulación de marihuana y otras drogas. También aprovechando los espacios que permiten las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas sobre drogas, donde los Estados tienen autonomía en sus decisiones al respecto.
7. Cultura financiera. Pedagogía sobre lo financiero para que las comunidades puedan ser veedoras, más agudas, de los proyectos productivos que les ofrecen y para que puedan construir proyectos productivos más exitosos.
8. Construir propuestas de modelos de regulación de los mercados de la cocaína y marihuana donde las comunidades cultivadoras tengan cabida, a la par que este modelo ofrezca una opción seria de reparación a campesinos y étnicos, víctimas de la mal llamada “guerra contra las drogas”.
9. Recuperar el espíritu del Acuerdo de Paz donde su foco era el desarrollo y no la entrega de dineros o acuerdos de sustitución.
10. Reconstruir la confianza que se alcanzó a construir entre Estado y comunidades en el primer año del Acuerdo de Paz. Esta reconstrucción parte por dar cumplimiento de lo pactado con las familias porque estos acuerdos si son vinculantes, no como este gobierno lo ha hecho creer de que eran una mera caracterización sin obligaciones por parte del Estado.
11. El PNIS y Punto 4 debe fortalecerse y reformularse teniendo como base las agendas de desarrollo rural y sustitución que por años han venido construyendo las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes a lo largo de sus luchas.