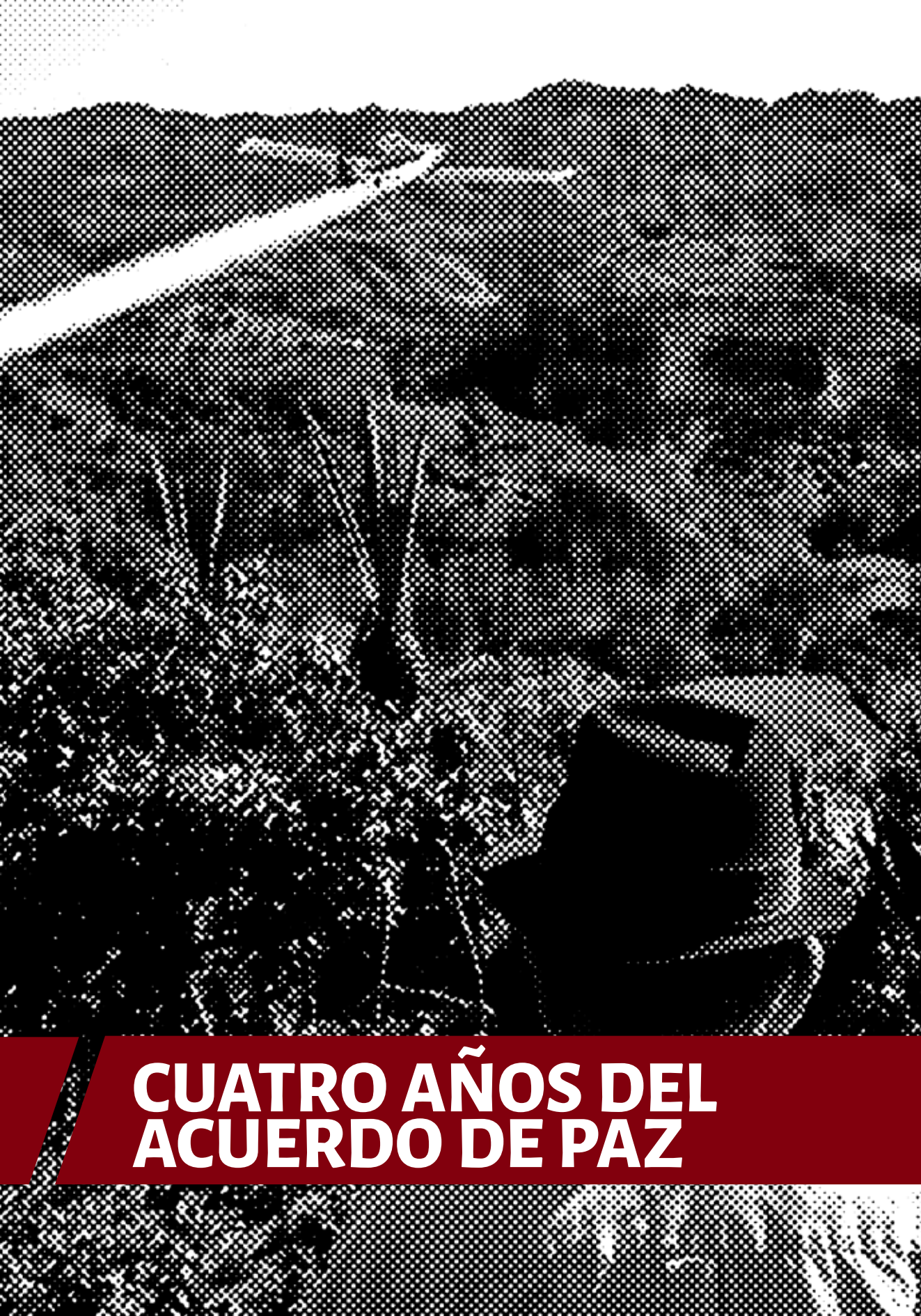

CUATRO AÑOS DEL ACUERDO DE PAZ

Entre la erradicación forzosa y la sustitución: La implementación del PNIS en disputa

ANA MARÍA GONZÁLEZ
POLITÓLOGA CANDIDATA A MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La construcción de una paz estable y duradera precisa encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. De ahí que el Acuerdo Final de Paz (AFP) sea una oportunidad para asumir una política integral que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno a través de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS).

En el proceso de implementación se abre la posibilidad de transitar hacia una política cuyo horizonte de transformación estructural del campo propone contenidos de desarrollo alternativo y la renuncia a un tratamiento de guerra al problema de los cultivos de uso ilícito. Con ello, el AFP propicia la organización de las comunidades rurales en torno a la implementación y la solución definitiva de las condiciones de pobreza, marginalidad, violencia y débil presencia institucional en sus territorios.

Sin embargo, las acciones gubernamentales han inclinado el proceso hacia una priorización de la erradicación forzosa que abre espacios para retomar una política frente a las drogas con ejes de interdicción, criminalización y tratamiento militar. Dicha priorización y los incumplimientos en diferentes componentes del PNIS conllevan el menoscabo de la transformación estructural del campo, así como la agudización de la violencia, en particular, contra líderes y procesos organizativos en el campo.

Entre la implementación y la erradicación forzosa

La configuración de un escenario de transición en la estrategia frente a los cultivos de uso ilícito se caracterizó por la suspensión de la aspersión aérea en 2015, el aumento en las metas de erradicación manual, la creación del Programa Nacional Integral

de Sustitución (PNIS) y la promoción de la acción integral en los diferentes niveles de la cadena del narcotráfico (UNODC, 2018, p. 13). Sin embargo, el proceso de implementación no ha resuelto este escenario de transición hacia el afianzamiento definitivo del PNIS como eje articulador de la política.

Si bien el gobierno de Juan Manuel Santos avanzó en acciones para la puesta en marcha del PNIS, las hectáreas erradicadas de manera forzosa se incrementaron en un 285% solo en el primer año de la implementación (ver Tabla N.° 1). La tendencia al incremento de esta estrategia se mantiene a cuatro años de la firma del AFP, pues, por un lado, el gobierno de Iván Duque dispuso una meta de erradicación cinco veces mayor a la meta de sustitución, esto es 280.000 frente a 50.000 hectáreas (ver DNP, 2018, pp. 38 y 717), y, por otro, las hectáreas erradicadas en 2019 superaron en 519% la cifra registrada en 2016 (ver Tabla N.° 1).

Tabla N.° 1. Histórico de Erradicación Manual Forzosa

Año	2016	2017	2018	2019
Hectáreas	18.227	52.000	59.978	94.606

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en los monitoreos de cultivos de coca en Colombia realizados UNODC.

Es así como la erradicación forzosa continúa siendo la estrategia privilegiada, pese a que el AFP establece la prevalencia de la sustitución y la transformación estructural de los territorios. Durante el gobierno de Iván Duque esta tendencia se ha profundizado en la medida que el PNIS ha sido supeditado a la política de *Ruta Futuro,* sustentada en ejes de interdicción y criminalización de las actividades asociadas a los cultivos de uso ilícito.

La política hace mayor énfasis en el tratamiento militar del problema, mientras que el PNIS ha sido desfigurado como una estrategia de erradicación voluntaria, cuya precaria intervención para el desarrollo alternativo no logra mejorar las condiciones de vida en el campo. Esto se expresa en los atrasos para la implementación de proyectos productivos alternativos y los incumplimientos con el esquema participativo del programa, los compromisos comunitarios de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), las obras de infraestructura social, las acciones de recuperación ambiental, el plan de formalización de propiedad y la intervención en áreas de manejo especial.

Lo anterior impide garantizar las condiciones necesarias para la sostenibilidad de los procesos de sustitución, así como limita el alcance nacional del PNIS por cuenta del cierre de suscripción de nuevos acuerdos. Aunado a ello, la desfiguración del programa se acompaña ahora de un proceso de reformulación unilateral por medio del "nuevo modelo de sustitución" con el cual el gobierno busca eludir el esfuerzo fiscal que supone la implementación y, al mismo tiempo, renunciar definitivamente a la planeación participativa y a la intervención territorial integral. De este modo, la priorización de la erradicación forzosa constituye un obstáculo a la implementación y, bajo la actual

política gubernamental, desplaza los objetivos del AFP para insistir en una estrategia de intervención militar de los territorios por medio de la reformulación del PNIS.

Así las cosas, el menoscabo del PNIS ha impedido el desarrollo de acciones integrales para solucionar las causas del fenómeno de cultivos de uso ilícito, lo cual se refleja en la tendencia al incremento de cultivos de hoja de coca concentrados en territorios que han sido históricamente afectados (UNODC, 2019, p. 35). Si bien, en 2019[1], se registró una merma del ritmo de este incremento, la concentración en los mismos enclaves productivos continúa (UNODC, 2020, pp. 17 y 20). Como consecuencia, se evidencia una afectación permanente de las comunidades que históricamente han dependido de los cultivos de uso ilícito para subsistir; esto sucede a pesar de la reducción de cultivos en el marco de la implementación y del amplio cumplimiento de las comunidades con los compromisos de sustitución[2]. En suma, la implementación no ha avanzado suficientemente en su objetivo de mejorar las condiciones de bienestar del campo con el fin de dar solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito.

En el proceso de implementación se abre la posibilidad de transitar hacia una política cuyo horizonte de transformación estructural del campo propone contenidos de desarrollo alternativo y la renuncia a un tratamiento de guerra al problema de los cultivos de uso ilícito. Con ello, el AFP propicia la organización de las comunidades rurales en torno a la implementación y la solución definitiva de las condiciones de pobreza, marginalidad, violencia y débil presencia institucional en sus territorios. Sin embargo, las acciones gubernamentales han inclinado el proceso hacia una priorización de la erradicación forzosa que abre espacios para retomar una política con ejes de interdicción, criminalización y tratamiento militar.

De otro lado, el traslape territorial de operativos de erradicación forzosa con las zonas priorizadas para la implementación del PNIS se convierte en un factor de violencia contra el campesinado. De acuerdo con el Observatorio de Tierras (2020) se han registrado 95 incidentes entre campesinos y la fuerza pública entre 2016 y 2020, de los cuales los departamentos de Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Antioquia concentran 71 casos. Estos departamentos no solo son enclaves productivos históricos, sino que cuentan con acuerdos colectivos e individuales de sustitución, de modo que las comunidades han venido exigiendo la implementación del PNIS.

En este sentido, existe una disputa por la implementación integral del AFP que ha desembocado en hechos violentos debido al uso desmedido de la fuerza por parte del Ejército Nacional y otras instituciones del Estado en el marco de una estrategia propia del tratamiento de guerra. Más allá del incumpli-

1 Se registran 154.000 hectáreas sembradas con hoja de coca a 31 de diciembre de 2019, es decir una reducción de área sembrada del 9%.

2 De acuerdo con el último monitoreo de UNDOC (2020) al PNIS, se ha verificado la erradicación voluntaria y asistida de 42.339 hectáreas con un cumplimiento por parte de las comunidades del 97% y un área con persistencia (resiembra o rebrote) de apenas el 2% (p. 2).

https://cuadernodetrabajo.files.wordpress.com/2018/11/paren-de-fumigar.jpg

miento de los diseños de política propuestos en el punto cuarto del Acuerdo de Paz, esta situación evidencia un impedimento para construir paz en los territorios de cultivos de uso ilícito, producto de la insistencia en la erradicación forzosa.

Fortalecimiento de la organización social en medio de la violencia

El AFP permitió el fortalecimiento de la organización social en el campo debido a que sus contenidos abren la posibilidad de generar las condiciones para la transformación del campo y la superación de la marginalidad, el empobrecimiento, la vulnerabilidad y la violencia. Respecto al punto cuarto, este fortalecimiento se tradujo en la creación de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca Amapola y Marihuana (COCCAM) que, a partir de 2017, tiene el propósito "de constituirse en un actor determinante en la solución integral a la problemática de los cultivos de coca, marihuana y amapola en el país, buscando la construcción de paz y la implementación de los acuerdos" (COCCAM, 2018, p. 1).

Con COCCAM, los agricultores vinculados a los cultivos de uso ilícito han impulsado la implementación del PNIS en virtud del AFP y la conformación de comités cocaleros en los distintos niveles territoriales, así como la articulación de diferentes organizaciones sociales. El proceso organizativo ha implicado también que los líderes sociales promuevan la implementación del acuerdo de paz en sus territorios, articulándose a los escenarios de participación creados para llevar a cabo la sustitución.

Sin embargo, uno de los incumplimientos en los últimos cuatro años guarda relación con las medidas de seguridad y protección de líderes sociales que participan en el PNIS. Si en el gobierno de Juan Manuel Santos no se logró la implementación prioritaria del

https://caracol.com.co/radio/2019/07/19/nacional/1563499958_005612.html

protocolo de seguridad, en el gobierno de Iván Duque se ha negado reiteradamente la existencia de sistematicidad en la violencia contra los líderes y se ha desarrollado una política paralela que, además de no corresponder al AFP, no es efectiva en la protección de estas personas.

A 2018, COCCAM (2020) denunció el asesinato de 47 miembros, la amenaza de todos quienes conformaban la instancia nacional en ese momento y el desplazamiento forzado de 5 de los 12 miembros de la comisión política nacional de la organización (p. 2). En la denuncia se demuestra que "las circunstancias en las que han ocurrido los asesinatos son el principal factor para determinar la existencia de sistematicidad en estos asesinatos" (COCCAM, 2020, p. 6). Es decir que la desfiguración del PNIS conlleva el incumplimiento en el componente de seguridad, lo cual compromete la vida de los líderes sociales y la posibilidad de las organizaciones sociales de continuar en el trabajo de impulso de la implementación.

A partir del seguimiento de prensa desde 2016 hasta la fecha, se registran 72 violaciones de derechos humanos en contra de campesinos vinculados al proceso de sustitución. De estos hechos, 62 fueron homicidios, presentándose, además, una tentativa de homicidio, tres amenazas, cuatro incidentes de lesiones personales, un secuestro y un atentado. Vale la pena señalar también que una líder social fue asesinada por su compañero sentimental; este feminicidio expone la necesidad de asumir un enfoque de protección de líderes sociales mujeres, debido a los riesgos específicos que corren por su condición de género. En términos territoriales, la violencia contra líderes sociales ha ocurrido mayoritariamente en zonas priorizadas de los PDET y el PNIS, y se han registrado más hechos en las regiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba y Alto Patía - Norte del Cauca contra líderes

Existe una disputa por la implementación integral del AFP que ha desembocado en hechos violentos debido al uso desmedido de la fuerza por parte del Ejército Nacional y otras instituciones del Estado en el marco de una estrategia propia del tratamiento de guerra. Más allá del incumplimiento de los diseños de política propuestos en el punto cuarto del Acuerdo de Paz, esta situación evidencia un impedimento para construir paz en los territorios de cultivos de uso ilícito, producto de la insistencia en la erradicación forzosa.

sociales que impulsan el PNIS pero que participan de otros procesos organizativos. Se trata particularmente de personas que hacen parte activa de las Juntas de Acción Comunal y que tienen largas trayectorias de lucha. Consideramos importante señalar lo anterior, con el fin de mostrar que estos crímenes se dirigen contra personas destacadas en las comunidades, las cuales organizan la construcción de paz en sus territorios y no solamente la intervención del PNIS. En este sentido, la supeditación de la implementación a una política de guerra contra las drogas ha favorecido la intensificación de la violencia contra las comunidades, sus organizaciones y la implementación del AFP.

Implementación: escenario en disputa

A cuatro años de firma del AFP, la implementación de la *Solución al problema de las drogas* se desenvuelve como un proceso de disputa entre dos visiones de política, una de las cuales representa una oportunidad para la construcción de paz frente a una tendencia a retomar el tratamiento militar y de guerra en relación con el problema de los cultivos de uso ilícito.

Pese a que el PNIS no ha logrado convertirse en el eje integral de esta política, las apuestas gubernamentales tampoco han podido eludir los compromisos con el AFP y con las comunidades que exigen su debida implementación. De esta manera el proceso no se inclina definitivamente por el incumplimiento, pero propone retos urgentes para superar la erradicación forzosa, la criminalización de los cultivadores y la violencia contra las organizaciones sociales.

https://desdeabajo.info/ediciones/item/36496-la-guerra-quimica-en-colombia-tiene-nombre-de-glifosato.html

Bibliografía

» Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, COCCAM (10 de diciembre de 2018). *Informe Nacional sobre violación de derechos humanos en la implementación del punto 4 "Solución al Problema de las drogas ilícitas" a la COCCAM.*

» Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria (14 de julio de 2020). *Erradicación forzada: una política que mata*

» Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNDOC (2018). *Informe No. 22 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_Ejecutivo_No._22.pdf*

» Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNDOC (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017.* https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

» Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNDOC (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Ilicitos_en_Colombia_2018_.pdf*

» Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNDOC (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf*