

POLICY BRIEF
8-2022

Políticas
alternativas a
la erradicación
manual forzosa

Francisco Gutiérrez Sanín
Bryan Triana Ancinez



Autores/investigadores

Francisco Gutiérrez Sanín

Antropólogo de la Universidad de los Andes, magíster en análisis de problemas contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y doctor en ciencia política de la Universidad de Varsovia. Es profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y director del Observatorio de Tierras.
fagutierrez@unal.edu.co

Bryan Triana Ancinez

Abogado de la Universidad del Rosario y estudiante de la Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Es investigador del Observatorio de Tierras.
bryan.triana@urosario.edu.co

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ

Edición académica

Rafael Quishpe · Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial y corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imágenes de cubierta y contracubierta

ProAves Colombia (Flickr). Licencia Creative Commons CC BY-NC-SA 2.0

<https://bit.ly/3gzaDLq>

Bogotá, Colombia, octubre de 2022

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

Este *policy brief* analiza los resultados de la erradicación manual forzosa y plantea recomendaciones para disminuir sus impactos sociales negativos y reducir los cultivos de uso ilícito mediante políticas alternativas. Con este fin, se presenta un contexto sobre los problemas de este medio de erradicación, su poca eficacia y su afectación de los derechos de comunidades muy vulnerables. Reconociendo la obligación del Estado de combatir los cultivos de uso ilícito y los riesgos de no controlar su proliferación, se argumenta que la mejor solución es detener la erradicación forzosa. Para ello, se proponen cuatro opciones de políticas alternativas que permitirían disminuir los impactos de cualquier estrategia de reducción de estos cultivos, al tiempo que podrían ser más eficaces: relanzamiento del PNIS, promover campañas regionales de erradicación, cumplir los acuerdos no cumplidos y construir una mejor interfaz entre el Estado y el campesinado.

Palabras clave

Cultivos de uso ilícito; derechos humanos; políticas sobre drogas; sustitución de cultivos ilícitos

Cómo citar este texto

Gutiérrez Sanín, F., & Triana Ancinez, B. (2022). *Políticas alternativas a la erradicación manual forzosa* (Policy Brief n.º 8). Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ.

Las erradicaciones manuales consisten en la destrucción forzosa de los medios de vida de sectores campesinos que viven en la precariedad (Marín et al., 2020), razón por la cual los campesinos, naturalmente, responden con palos y piedras a lo que perciben como un ataque de las agencias de seguridad del Estado colombiano a las condiciones mínimas para su reproducción social, esto es, el sostenimiento de ellos y sus familias. Por ello, con frecuencia, las erradicaciones degeneran en batallas campales. Además, para empeorar las cosas, estos eventos tienen lugar en condiciones en que las agencias de seguridad enfrentan diferentes amenazas armadas (provenientes de disidencias de las FARC, grupos herederos del paramilitarismo, ELN o grupos criminales cuyo poder militar no es deleznable). En este contexto, las erradicaciones, que a menudo adquieren el viso de operativos militares contra un enemigo difuso, pero que en últimas están dirigidas contra civiles, minan la legitimidad del Estado y, en cambio, lanzan una señal que puede terminar favoreciendo a los grupos armados no estatales.

Y todo ello ocurre sobre la base de una larga tradición de estigmatización (Ramírez, 2001), que con frecuencia ha degenerado en ataques armados letales por parte del Estado contra la población civil, como pasó en Tumaco (Nariño) en 2017 o en Puerto Leguízamo (Putumayo) en 2022 (Parada, 10 de abril de 2022; Forero, 5 de octubre de 2020). De hecho, es debido en parte a los costos significativos (humanos, políticos y de personal) de la erradicación manual que distintas administraciones han preferido recurrir a la aspersión aérea, que también es brutal e insostenible.

En síntesis:

- a. Las erradicaciones manuales, por su propia naturaleza –la destrucción forzosa de los medios de vida y de las condiciones de

reproducción social–, inducen una oposición física por parte de los campesinos y son susceptibles de terminar en grandes enfrentamientos.

- b. Eso sucede a menudo en territorios en los que las agencias de seguridad del Estado enfrentan amenazas armadas.
- c. Al mismo tiempo, las erradicaciones se dan en el marco de una larga tradición de estigmatización de la población cocalera por parte de las agencias de seguridad.

Hay una tradición igualmente larga de incumplimientos por parte del Estado (Gutiérrez, 2020; Cifuentes, 22 de julio de 2002; Machuca, 2021), que ha firmado literalmente miles de acuerdos con diferentes comunidades agrarias para detener sus movilizaciones, pero que después, por lo general, los incumple de manera masiva. Esta es una dificultad adicional, pero también, como lo sugerimos más adelante, abre una ventana de oportunidad para el diseño de políticas alternativas.

Entonces, ¿cómo evitar las confrontaciones entre la fuerza pública y las comunidades en jornadas de erradicación? En este texto sugerimos que la mejor manera de evitar conflictos entre las comunidades y la fuerza pública durante las jornadas de erradicación manual es no hacerlas. A lo largo del documento explicaremos las razones de este planteamiento inicial, después le daremos algunos matices, y enseguida propondremos políticas “escalonadas”, de acuerdo con las distintas opciones que tienen a la mano los tomadores de decisiones. Para explicarlo, primero describiremos un breve contexto sobre los impactos de las erradicaciones manuales. Luego explicaremos las obligaciones que tiene el Estado en reducción de cultivos de uso ilícito. Posteriormente, brindaremos una propuesta de opciones de política pública



como alternativa. Finalizaremos con unas conclusiones y recomendaciones sobre la política y las posibilidades analizadas y propuestas.

Contexto

La política contra los cultivos de uso ilícito en Colombia se ha desarrollado a través de diferentes estrategias: la aspersión aérea o terrestre de herbicidas (principalmente el glifosato); los programas de desarrollo alternativo, que buscan la sustitución de cultivos de uso ilícito por proyectos productivos legales, y la erradicación manual forzosa. Esta última política es una estrategia que pretende disminuir los cultivos de uso ilícito a través de operaciones ejecutadas por miembros de la fuerza pública y Grupos Móviles de Erradicación (GME). Así, mientras la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se encargan de garantizar la seguridad de la actividad, los miembros de los GME arrancan manualmente mata por mata de raíz (Machuca et al., 2021).

Los efectos negativos de esta estrategia han sido muy significativos. Ya se ha evidenciado que este es un programa con costos considerables y cuyos efectos a largo plazo en la disminución de cultivos de uso ilícito son muy bajos (Martínez & Castro, 2019). Además, es una política poco transparente, pues en repetidas ocasiones se ha manifestado que presenta inconsistencias e inflación en las cifras de las hectáreas erradicadas (*El Espectador*, 5 de julio de 2019; *Semana*, 12 de julio de 2020). Lo que sí logra, en cambio, es golpear sistemáticamente a sectores vulnerables de la población.

Desde el Observatorio de Tierras le hicimos seguimiento a los impactos generados por los enfrentamientos de la fuerza pública y las comunidades que se oponían a estas operaciones de erradicación desde 2016 hasta 2020. En este trabajo se encontró que, en cuatro años de operaciones, se presentaron 95 enfrentamientos entre las comunidades cocaleras y la fuerza estatal. En el 20% de estas confrontaciones se registró el uso de armas de fuego; en el 19% se presentó al menos un herido y en el 6% se registró al menos una persona muerta (Observatorio de Tierras, 14 de julio de 2020). A pesar del trabajo sistemático realizado por el Observatorio, estas cifras parecen tener una subestimación importante. El Ejército Nacional manifestó públicamente que en 2020 se presentaron 1050 bloqueos de las comunidades a las operaciones de erradicación y en 2021 se reportaron 1017 de estos bloqueos (Machuca, 2021).

Adicionalmente, decenas de miembros de los grupos de erradicación manual han perdido su vida en operaciones del programa o como consecuencia de estas (*El Tiempo*, 21 de agosto de 2008). De hecho, esta situación ha ocasionado condenas económicas al Estado porque se ha demostrado judicialmente que la institucionalidad no ha cubierto como es debido el riesgo extraordinario al que se exponen los funcionarios o contratistas durante estas operaciones (Consejo de Estado, 17 de mayo de 2017; 30 de noviembre de 2017).

Lo anterior es un breve contexto de los impactos sociales negativos de la política de erradicación manual. Así, diferentes afectaciones a los derechos de ciudadanos y funcionarios, además de los enfrentamientos permanentes entre la fuerza pública y las comunidades cocaleras, en desmedro de la legitimidad del Estado, son algunos de los costos que se asumen con esta política.

Las obligaciones del Estado colombiano

Hay que tener en cuenta dos factores respecto de la erradicación manual. El primero es, simplemente, que el Estado colombiano está obligado, tanto por su propia legislación como por tratados internacionales, a combatir los cultivos ilícitos (Ambo & Núñez, 2017; Uprimny & Guzmán, 2010). A nivel legal, las competencias en las políticas de erradicación están consagradas en la Ley 30 de 1986, en el denominado Estatuto Nacional de Estupefacientes. Con este estatuto, se reguló la función de destrucción de cultivos de uso ilícito de forma conjunta entre el Consejo Nacional de Estupefacientes (art. 8, art. 91 literal g), el Ministerio de Salud (art. 20, art. 91 literal g), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (art. 91 literal g) y la Policía Nacional (art. 77). El Consejo Nacional de Estupefacientes dirige la política y debe establecer los mecanismos para destruir los cultivos ilícitos, con previa autorización de los ministerios de Salud y Ambiente. Por su parte, la Policía Nacional debe ejecutar dichos mecanismos de destrucción (Triana & Cristancho, 2021).

El segundo factor es que cualquier sistema de incentivos que diseñe el Gobierno colombiano con respecto de los cultivos ilícitos debe evitar su proliferación, puesto que ello, por lo menos al superar ciertos umbrales, produce toda una serie de males sociales y de desafíos de seguridad, que lo hacen difícilmente sostenible tanto interna como internacionalmente.



Opciones de política

Frente a esta tensión entre los efectos negativos de las erradicaciones manuales y la necesidad de reducir los cultivos, hay al menos cuatro opciones no competitivas de política (es decir, que pueden, y quizás deben, combinarse): 1) relanzamiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS); 2) desarrollo de campañas regionales; 3) cumplimiento de los acuerdos, y 4) construcción de una nueva interfaz entre Estado y campesinado. En lo que sigue explicaremos cada una de estas opciones.

1. Relanzamiento del PNIS

Con su lanzamiento, se suponía que el PNIS disminuiría sustancialmente la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito (Presidencia de la República, 11 de mayo de 2017). Este objetivo se alcanzaría a través del compromiso de los usuarios del programa a erradicar voluntariamente sus cultivos. A cambio, el Estado se comprometió a entregar un paquete de medidas económicas y sociales para brindarles proyectos productivos legales y permanentes. En este sentido, el PNIS era la principal estrategia para disminuir los cultivos de uso ilícito; sin embargo, el Gobierno se arrogó el derecho de usar la erradicación manual forzosa como instrumento subsidiario en el Acuerdo de Paz (Acuerdo Final, punto 4.1.3.2). El problema es que la evidencia sugiere fuertemente que la erradicación forzosa y la voluntaria, en lugar de complementarse, se estorban mutuamente.

Como lo explican Acero y Machuca (2021), las presiones internas y externas por obtener resultados rápidos en la disminución de cultivos terminaron priorizando la implementación de la estrategia forzosa y socavando las aspiraciones voluntarias del PNIS, lo cual ya había pasado en experiencias anteriores en el país (Acero & Machuca, 2021). La evidencia también muestra dos hechos adicionales: 1) el PNIS fue escenario de incumplimientos masivos, mucho más que cualquier otra dimensión del proceso de implementación (Machuca, 2021); y 2) los campesinos cumplieron masivamente con sus obligaciones (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020), pese a las señales de alarma que desde el principio mostraban que el Estado también podría incumplir con el PNIS (Gutiérrez et al., 2019).

A la vez, la implementación del Acuerdo sí dejó un importante aspecto en pie: la existencia de organizaciones sociales nacionales (como la

Coccam) y regionales (por ejemplo, la Asociación Porvenir Campesina –Asoporca– en Tumaco o la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos –Meros–) que tienen tanto el conocimiento como las capacidades para impulsar la erradicación voluntaria en sus territorios. El Gobierno podría renegociar con ellas un plan nacional –acelerado, si fuera menester– de erradicación voluntaria. Para que esto funcione, son posibles tres medidas:

- a. El Gobierno puede involucrarse en un proceso de reconstrucción de confianza. La declaratoria del no uso de glifosato y de suspensión de la aspersión aérea es un importante primer paso (Romero, 31 de julio de 2022). También es fundamental aprobar la prometida ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que se involucraron en el PNIS y reactivar las instancias de interlocución entre las organizaciones sociales y el Gobierno contempladas en el Acuerdo de Paz, que por el momento están completamente congeladas.

Sobre este último punto, para la implementación del PNIS se crearon un conjunto de espacios de participación desde lo nacional hasta lo local (Presidencia de la República, Decreto 362, 2018). En el sector central se encuentran tres instancias, en dos de las cuales tienen derecho a participar las organizaciones sociales: la Junta de Dirección Estratégico y el Consejo Permanente de Dirección. La primera tiene la competencia de orientar e impartir instrucciones para la implementación del programa, y la segunda tiene como función asesorar, apoyar y dar recomendaciones a la Dirección General (la tercera instancia) sobre la implementación del PNIS.

En el nivel regional y municipal existen igualmente tres instancias, y en todas ellas participan organizaciones sociales: los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento. En síntesis, estos espacios tienen la finalidad de articular los niveles nacional y local (especialmente las asambleas comunitarias veredales o municipales) para implementar el PNIS y evaluar el cumplimiento de los componentes del programa, como los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (Pisda), el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar y el PAI comunitario.

A pesar de la importancia que estas instancias tuvieron en el diseño del PNIS, el gobierno anterior



no las convocó con la regularidad exigida. Como lo indicó la Procuraduría General de la Nación (2021), a pesar de que el Decreto 362 de 2018 estableció que el Consejo Permanente de Dirección se debía reunir al menos una vez al mes, el gobierno del presidente Duque no realizó ninguna sesión. Igualmente, acerca de las instancias del nivel local, diferentes organizaciones denunciaron la poca o nula convocatoria de los consejos y comisiones regionales por parte del Gobierno nacional (Machuca, 2021).

- b. El Gobierno también podría reconocer la obligatoriedad de los acuerdos estipulados entre campesinos y Estado en el contexto del PNIS, que la pasada administración quiso desconocer (Triana & Valencia, 23 de abril de 2021; Machuca, 2021).
- c. Puede asimismo evaluar con las organizaciones sociales las condiciones de seguridad para la erradicación voluntaria de cultivos, ya que una parte significativa de líderes sociales asesinados en los últimos años ha estado asociada al PNIS (Gutiérrez et al., 2020).

Así, un fortalecimiento de la sustitución voluntaria, que según el UNODC (2020) funcionó mientras el programa estuvo activo, podría evitar buena parte de los traumatismos asociados con la erradicación manual.

2. Campañas regionales

En varias zonas del país, diversas organizaciones sociales han estado exigiendo la salida de cultivos ilícitos de sus territorios, como lo ha hecho un conjunto importante de consejos comunitarios en el pacífico (Gutiérrez et al., 2019; Lobo et al., 2020). Si se consideran estas iniciativas, la reactivación del PNIS se puede complementar con campañas regionales de erradicación.

Uno de los enfoques de estas campañas podría consistir en cortar la cadena de suministro, pero más arriba, es decir, al nivel de la comercialización. El Estado podría comprar a término fijo la cosecha de los campesinos cocaleros, quizás a precios cada vez menores para dar las señales y los incentivos adecuados, mientras que “erradica el comercio” e impide –o al menos dificulta– la entrada de los comercializadores al territorio. Con esto se lograría dejar de focalizar la política contra las poblaciones más vulnerables, enfrentar a las organizaciones criminales en lugar de los campesinos y ofrecer un tránsito gradual hacia economías legales viables.

Hay que decir, sin embargo, lo siguiente:

- a. Al menos en un primer momento, esta opción es intensiva en conocimiento local y, por consiguiente, requiere de una interfaz funcional entre Estado y organizaciones sociales, así como mensajes públicos claros para las comunidades de que les conviene actuar dentro de ella.
- b. Por lo tanto, aquí convendría pensar en operaciones de alcance regional, más que nacional.
- c. Finalmente, es posible que se requieran cambios jurídicos en al menos tres ámbitos legales. El primero es el penal, donde se debería ajustar la legislación penal para permitir la sustitución gradual. Un mecanismo podría ser la renuncia de la acción penal, como se propuso en los proyectos de ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores debatidos hasta ahora. El segundo ámbito es la legislación del programa de sustitución, especialmente el Decreto Ley 896 de 2017. La inclusión de la gradualidad y la compra a término fijo de cosechas requiere modificar la regulación del PNIS, si ese será, en efecto, el programa a través del cual se implemente esta estrategia. Por último, se podrían adaptar las competencias y procedimientos de las entidades relacionadas con la política de drogas, principalmente aquellas reguladas en la Ley 30 de 1986. Una opción como la propuesta requiere un rediseño de las funciones de erradicación de la Policía Nacional y dar funciones a entidades específicas que se encarguen de la compra de cosechas y su uso posterior para los fines previamente definidos por la ley y permitidos por el marco internacional de regulación de las drogas.

3. Usar los incumplimientos pasados

Hay una tradición realmente impresionante de incumplimientos del Estado frente a las organizaciones sociales. El mecanismo ha operado más o menos de la siguiente manera: distintos sectores sociales se movilizan por un motivo u otro –a causa de la erradicación aérea o manual, por ejemplo, pero también por falta de infraestructura, precariedad, etc.–; ante ello, para evitar los potenciales costos económicos y políticos involucrados, el Estado envía a algunos representantes, que firman pactos formales con las comunidades, pero una buena parte de estos queda en letra muerta (al respecto véanse, por ejemplo, Meros, 2015; Cifuentes, 2001; Osorio, 2 de junio de 2016).



Existen múltiples experiencias que ilustran esta tradición de incumplimientos. En el contexto de los acuerdos con comunidades cultivadoras, destacan los compromisos que se adquirieron para implementar el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante); los acuerdos realizados con las organizaciones cocaleras que se movilizaron en la década de los noventa, y los incumplimientos actuales en el PNIS.

En el primer caso, el Estado creó e implementó el Plante como una política de desarrollo alternativo en que las personas que ingresaban al plan se comprometían a erradicar de forma voluntaria sus cultivos. A cambio, el Estado se comprometía a no asperjar esos predios, implementar un conjunto de medidas económicas y entregar bienes y servicios a las familias y comunidades que se vincularan a esta política. Sin embargo, el Estado incumplió sus compromisos. Como lo denunció la Defensoría del Pueblo, el programa no entregó completamente los proyectos a los que se comprometió. Además, asperjó los predios de familias que se habían vinculado a la política. De hecho, en algunos casos fumigó cultivos legales que habían sido entregados y apoyados por el Plante (Cifuentes, 22 de julio de 2002).

El contexto del segundo caso es el siguiente. Durante la década de 1990, en Colombia se presentaron movilizaciones de diferentes comunidades cocaleras, principalmente en el sur del país. El Estado, a la par que estigmatizaba a los manifestantes como miembros de o auxiliares de los grupos insurgentes (Ramírez, 2001), instaló mesas de diálogo con los representantes de las organizaciones que se movilizaban. Como resultado de las negociaciones, se hicieron compromisos centrados en la erradicación voluntaria, la suspensión de fumigaciones y la ejecución de proyectos regionales. Al final, dado que no se dio un tiempo pertinente para que se erradicara voluntariamente (en algunos acuerdos se había pactado la erradicación gradual), se reanudaron las aspersiones y no se ejecutaron los proyectos prometidos (Gutiérrez, 2020).

El tercer ejemplo es el actual. Para ejecutar el PNIS, representantes del Estado suscribieron acuerdos colectivos en diferentes regiones en las que se comprometieron a inscribir a 180 000 familias al programa de sustitución. Luego, a través de otros documentos formales, se inscribieron de forma individual aproximadamente 99 000 familias (aquí hubo un primer incumplimiento, puesto que

se inscribió poco más de la mitad de los núcleos familiares prometidos). Además, en los acuerdos tanto colectivos como individuales se establecieron los componentes del programa que ya describimos anteriormente. A la fecha, el balance de cumplimiento por parte de las familias es positivo, pues los usuarios del programa cumplieron inicialmente con la erradicación voluntaria, mientras que el Estado ha manifestado que los compromisos no son vinculantes y ha actuado en consecuencia, incumpliendo masivamente sus compromisos (Machuca, 2021).

Bajo este escenario, el Gobierno podría desarrollar programas de ajuste de esta gran deuda social que estimen regionalmente los incumplimientos, propongan cronogramas para ponerse al día y planteen a cambio programas de erradicación y clarificación de derechos de propiedad.

Esto nos lleva al último punto.

4. Interfaz entre el Estado y los campesinos

Es necesario construir una interacción viable, pacífica, respetuosa de los derechos ciudadanos y humanos, entre los campesinos y el Estado. Desafortunadamente, los desarrollos institucionales y legales hasta ahora han estado orientados simplemente a limitar el número de hectáreas cultivadas sin ninguna clase de responsabilidad frente a sus poblaciones (López et al., 2022) y en claro desmedro de mecanismos democráticos (Gutiérrez et al., 2021). Esto no solo ha significado avanzar en la dirección equivocada, sino que no ha resultado sostenible ni eficaz.

Existe, por otra parte, el capital social y el recurso humano para tomar otro camino. Hay organizaciones nacionales y regionales de cultivadores, y muchos territorios están densamente poblados de organizaciones sociales, pese a la violencia que muchos actores, incluyendo las agencias de seguridad del Estado, han ejercido contra ellas.

Así, el camino se puede comenzar a corregir implementando mesas permanentes de interlocución entre la Policía (e igualmente el Ejército) y las organizaciones sociales, con acompañamiento y participación tanto de autoridades civiles como internacionales. En consonancia con el punto anterior, esta implementación podría iniciar por las regiones en que se formalizaron acuerdos del PNIS que no se han cumplido. Esas mesas podrían hacer acuerdos sobre la erradicación gradual de cultivos ilícitos en el territorio, que incluyan cronogramas y resultados verificables.



Territorialidades específicas

En el caso de los grupos étnicos, cualquier forma de erradicación en sus territorios debe cumplir con el respeto de los derechos específicos de estas comunidades. En este sentido, dos aspectos toman bastante relevancia al momento de hablar de esto. En primer lugar, la ruta de interlocución entre el Estado y las comunidades étnicas es clara: la consulta previa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional resalta que los mecanismos de erradicación de cultivos de uso ilícito deben consultarse con las comunidades étnicas (por ejemplo, Sentencia SU-383, 2003; Sentencia T-236, 2017). Aunque la jurisprudencia se ha referido específicamente a la política de aspersión aérea, de acuerdo con la regulación de la consulta previa, es claro que este mecanismo abarca otras formas de erradicación, como la manual. Un ejemplo de esto es la sentencia del Tribunal Superior de Pasto de 2021. En ella, el Tribunal ordenó suspender las actividades de erradicación manual o de aspersión terrestre hasta tanto realizara el procedimiento de consulta previa con las comunidades étnicas del departamento (Tribunal Superior de Pasto, 2021).

El segundo aspecto que se debe tener en cuenta son los cultivos permitidos en territorios étnicos. Como lo resalta la Sentencia SU-383 de 2003, en la normatividad internacional y nacional se deben respetar los usos tradicionales de los cultivos de uso ilícito de las comunidades indígenas. Por lo tanto, no podrán erradicarse los cultivos que ya han sido definidos como permitidos en los procesos de consulta previa realizados en cumplimiento de providencias judiciales. En el caso de los resguardos donde esto no se ha determinado hasta ahora, se deben definir cuáles cultivos se permitirán antes de iniciar cualquier proceso de erradicación manual.

Conclusiones

El problema de los cultivos ilícitos en Colombia está relacionado con problemas de fondo de difícil resolución (Gutiérrez, 2021b). Mientras no se den transformaciones en el sector agrario colombiano que logren enfrentar ese dilema, el país está abocado a la siguiente tensión: por un lado, la proliferación de cultivos ilícitos, que genera males sociales y es insostenible interna e internacionalmente, y, por otro lado, la erradicación forzosa, sea aérea o manual, que por su naturaleza es violenta y ha

implicado tradicionalmente una violación brutal de derechos humanos y ciudadanos (lo que además la hace poco sostenible, por lo menos en un contexto democrático). Más aún, la erradicación forzosa tiene lugar en condiciones de alto riesgo, pues las agencias de seguridad del Estado que la llevan a cabo tienden a estar aisladas con respecto de la población civil, y en territorios en los que operan grupos armados no estatales. En tales condiciones, cualquier chispa puede generar desenlaces letales.

Las propuestas de política que hemos planteado aquí dan cuenta de esa tensión. Se apoyan en la evidencia: los campesinos cumplieron su parte del acuerdo del PNIS, dado que querían hacer el tránsito hacia economías legales —pues la ilegalidad impone costos prohibitivos (Gutiérrez, 2021a)—; pero la erradicación voluntaria y la erradicación forzosa no han convivido bien, pese a lo que se había supuesto. Por lo tanto, la mejor manera de reducir cultivos ilícitos es construyendo una interfaz viable entre el Estado y las diferentes organizaciones en el territorio.

Adicionalmente, esta propuesta incorpora la dimensión de la seguridad. Planteamos que es posible cambiar el foco de atención de las políticas de seguridad moviéndose más arriba en la cadena de producción, lo que quita presión sobre las poblaciones más vulnerables y a la vez puede resultar más eficaz. También es fundamental articular de manera sostenible las organizaciones sociales con las agencias de seguridad del Estado, un tema en el cual el acompañamiento internacional puede ser vital. De hecho, en el contexto de políticas de esta naturaleza, podría haber un componente funcional de erradicación manual acordado entre el Estado y las comunidades (una vez más, con un posible acompañamiento internacional), basado en el cumplimiento mutuo de acuerdos.

Además, esta propuesta permite al Estado cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de drogas. La Convención de 1988 de Naciones Unidas, que brinda directrices específicas de erradicación de cultivos ilícitos, permite incluir mecanismos de sustitución (artículo 14). Y aunque se deberían hacer algunos cambios normativos, como los descritos anteriormente en materia penal, institucional y en normatividad del PNIS, estos no implican el desconocimiento de las obligaciones de tipificar, sancionar y perseguir la producción de cultivos de uso ilícito que exige el marco normativo internacional, pero sí cambia el enfoque que se ha tenido hasta ahora.



Recomendaciones

En resumen, como lo advertimos desde el inicio, la primera recomendación que hacemos es **no realizar operaciones de erradicación manual**. Esta es una política naturalmente violenta y sobre la cual ya se ha corroborado que no convive bien con políticas sustentadas en la erradicación voluntaria. **Es justamente la erradicación voluntaria la que debe privilegiarse**, porque 1) se debe cumplir el Acuerdo de Paz, y en este se estableció la prioridad de políticas voluntarias; 2) genera muchos menos costos sociales, y 3) busca solucionar problemas agrarios, mientras que las políticas de erradicación forzosa solo atacan los cultivos. Desde este punto de partida, las demás recomendaciones que hacemos son estas:

- **Relanzar el PNIS:** Los análisis del programa muestran que los campesinos cocaleros quieren sustituir, así que es oportuno aprovechar este interés mediante acciones que reconstruyan la confianza de los actuales y potenciales usuarios de esta política. Reactivar las instancias de participación del programa, expedir la ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y evaluar medidas de seguridad con las organizaciones del movimiento cocalero son pasos adecuados en ese camino.
- **Promover campañas regionales:** Con este fin se deben reenfocar las políticas de seguridad del Estado que se centran en atacar al campesinado, para que ahora ataquen la comercialización. Proponemos estrategias de erradicación regionales en las que se garantice la compra de cosechas, la erradicación gradual y se impida la entrada de nuevos comercializadores.
- **Usar incumplimientos pasados:** Cumplir los diferentes compromisos que tiene el Estado con organizaciones sociales es un punto clave. Esto requiere evaluar el nivel de incumplimiento regional y proponer fechas claras para refrendar esos acuerdos, lo cual podría proponerse a cambio de programas regionales de erradicación.
- **Generar una mejor interfaz entre el Estado y los campesinos:** Es importante crear nuevos mecanismos de interacción entre instituciones y el campesinado. A nivel nacional y regional, hay organizaciones con las cuales se pueden crear procesos de diálogo permanente, en los cuales la verificación de la erradicación voluntaria podría ser parte de la agenda.

Referencias

- Acero, C., & Machuca, D. (2021). The substitution program on trial: Progress and setbacks of the peace agreement in the policy against illicit crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89(1). <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103158>
- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* (2016, 24 de noviembre). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. <https://bit.ly/3ipBd5N>
- Ambos, K., & Núñez, N. (2017). Marco jurídico internacional en materia de drogas: estado actual y desafíos para el futuro. En K. Ambos, E. Malarino, & M.- C. Fuchs (Coords.), *Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina* (pp. 25-54). Editorial Temis.
- Cifuentes Muñoz, E. (2001, 12 de febrero). Informe defensorial n.º 1, Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente. LAM0793, Programa de Erradicación de Cultivos [Digital-Carpeta 12, folios 155-196]. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
- Cifuentes Muñoz, E. (2002, 22 de julio). Comunicación Defensoría al Consejo Nacional de Estupefacientes. LAM0793, Programa de Erradicación de Cultivos [Digital-Carpeta 17, folios 65-74]. Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
- Consejo de Estado, Sección Primera. (2017, 17 de mayo). Sentencia 11001-03-15-000-2017-00231-00 (H. Sánchez Sánchez, M. P.).
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2017, 30 de noviembre). Sentencia 23001-23-31-000-2008-00186-01(47394). (R. Pazos Guerrero, M. P.).
- Corte Constitucional de Colombia. (2003, 13 de mayo). Sentencia SU-383 (Á. Tafur Galvis, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017, 21 de abril). Sentencia T-236 (A. Arrieta Gómez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>
- El Espectador.* (2019, 5 de julio). ¿Inconsistencias en cifras oficiales sobre erradicación de cultivos ilícitos? <https://bit.ly/3geq8rQ>
- El Tiempo.* (2008, 21 de agosto). Once erradicadores manuales de coca han



- muerto por explosión de minas en lo corrido del año. <https://bit.ly/3s1Ynvz>
- Forero, S. (2020, 5 de octubre). Masacre de El Tandil: tres años sin condenas ni sanciones por el asesinato de siete campesinos. *El Espectador. Colombia+20*. <https://bit.ly/3TsJoxf>
- Gutiérrez Sanín, F. (2020). Fumigaciones, incumplimientos, coaliciones y resistencias. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). <https://doi.org/gn8vq6>
- Gutiérrez Sanín, F. (2021a, 14 de febrero). Mangling life trajectories: institutionalised calamity and illegal peasants in Colombia. *Third World Quarterly*. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1962275>
- Gutiérrez Sanín, F. (2021b). Tough Tradeoffs: Coca crops and agrarian alternatives in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103156>
- Gutiérrez Sanín, F., Machuca Pérez, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 32(97), 136-160. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>
- Gutiérrez Sanín, F., Machuca, D., Triana Ancinez, B., Marín Jaramillo, M. & Cristancho, S. (2021). *Fumigación: daños a la salud democrática* [informe]. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. <https://bit.ly/3CH6oEC>
- Gutiérrez Sanín, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). <https://doi.org/jg4r>
- Ley 30. (1986, 31 de enero). *Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia. <https://bit.ly/3z7iO85>
- Lobo, I.; Vélez, M.A., & Arroyo, A. (2020). Origen de la resistencia comunitaria a los cultivos de uso ilícito: evidencia de un consejo comunitario de comunidades negras al sur de Buenaventura. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 1-41. <https://doi.org/jg42>
- López C., Y., Peña H., R, Triana Ancinez, B., Ortega van A., L., & Valencia H., M. (2022). Glifosato, campesinos y jueces: la timidez de las altas cortes en la reparación de los daños ocasionados por la política de fumigaciones áreas. *Análisis Político*, 34(103), 59-89. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101495>
- Machuca Pérez, D. (2021). "La Paz con hambre y bala está muy difícil". *Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS*. <https://bit.ly/3UdbCsi>
- Machuca Pérez, D., Acero, C. Triana Ancinez, B., Gutiérrez Sanín, F., Dávila C. (2021, mayo) *Analysis of drug policy and its actors in Colombia* (Working Paper, Drugs & (Dis) order). Global Challenges Research Fund (GCRF). <https://bit.ly/3EsuU8y>
- Marín Jaramillo, M., Machuca Pérez, D., & Acero Vargas, C. (2020). *El PNIS en terreno. Voces del campesinado cocalero*. [informe]. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. <https://bit.ly/3cFuD6f>
- Martínez, T., & Castro, E. (2019, mayo). *¿Es eficaz la erradicación forzosa de cultivos de coca?* (Documento Temático 2). Centro de Estudios sobre Seguridad y Defensa. <https://bit.ly/3yNcAtC>
- Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Cauca y Cofanía Jardines de Sucumbíos, Nariño (Meros). (2015). *Putumayo: sembrando vida, construyendo identidad: Historia de la Mesa Regional 2006-2014*. Corcas Editores. Observatorio de Tierras. (2020, 14 de julio). *Erradicación forzada: una política que mata*. <https://bit.ly/3Tf1Mg7>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS* (Informe Ejecutivo n.º 23). <https://bit.ly/3SbkC6x>
- Osorio, M. (2016, 2 de junio). Acuerdos agrarios, a medio cumplir. *El Espectador*. <https://bit.ly/3eBbmuS>
- Parada, V. (2022, 10 de abril). Las inconsistencias del operativo militar en Putumayo que cobró la vida de civiles. *El Espectador. Colombia+20*. <https://bit.ly/3Mckwkg>
- Presidencia de la República. (2017, 11 de mayo). *Comenzó histórico programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Colombia* [nota de prensa]. <https://bit.ly/3ELciHH>
- Presidencia de la República. (2018, 22 de febrero). Decreto 362. *Por el cual se*



- adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015... <https://bit.ly/3MzFoFh>
- Procuraduría General de la Nación. (2021, agosto). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance del Acuerdo de Paz*. <https://bit.ly/3Sb556y>
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocalleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH); Colciencias.
- Romero, N. (2022, 31 de julio). Los 263.000 litros de glifosato que el gobierno Duque le dejará al de Petro. *El Espectador. Colombia+20*. <https://bit.ly/3g4D3fK>
- Semana. (2020, 12 de julio). Coca inflada: reportes de erradicación de la Fuerza Pública estarían alterados. <https://bit.ly/3S5gi8N>
- Triana Ancinez, B., & Cristancho, S. (2021). Fumigación y democracia a treinta años de la Constitución de 1991. En F. Gutiérrez, D. Machuca, B. Triana, M. Marín, & S. Cristancho, *Fumigación: daños a la salud democrática* [informe] (pp. 40-79). Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. <https://bit.ly/3CH6oEC>
- Triana Ancinez, B., & Valencia Herrera, M. (2021, 23 de abril). Embaucaron a los campesinos y la paz. *El Espectador. Colombia+20*. <https://bit.ly/3D1Wlvp>
- Tribunal Superior de Pasto (2021, 16 de mayo). Sentencia expediente n.º 2020-00302-01 (F. Solarte, M. P.). <https://bit.ly/3ssg32d>
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. Sistemas sobrecargados. En P. Metaal, & C. Younguerg (Eds.), *Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 40-50). Washington Office on Latin America.



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office