MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(Editora/compiladora)

LECTURAS SOBRE DERECHO DE TIERRAS

TOMO IV

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Lecturas sobre derecho de tierras. Tomo IV / Jorge Eduardo Camargo Carvajal [y otros] ; editora/ compiladora María del Pilar García Pachón. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.
460 páginas : gráficos, mapas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904000

1. Restitución de tierras -- Aspectos jurídicos – Colombia 2. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos – Historia – Colombia 3. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos – Historia – Brasil 4. Propiedad de la tierra -- Aspectos jurídicos – Historia – Perú 5. Tierras baldías -- Aspectos jurídicos – Colombia 6. Derechos de los indígenas -- Aspectos jurídicos -- Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

348.4 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.
julio de 2020

ISBN 978-958-790-400-0

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (EDITORA/COMPILADORA)
© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: José Ignacio Curcio Penen
Composición: Precolombi EU-David Reyes
Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO*
JEFFREY LEÓN BALCERO**

Alegato en defensa del cumplimiento del punto 4.1 del Acuerdo Final como estrategia para solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito en Colombia: más allá del debate sobre el garrote y la zanahoria

SUMARIO

Introducción. I. Las dificultades del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) para el cumplimiento de sus ambiciosos objetivos. A. Las objeciones políticas, jurídicas y económicas al PNIS. B. El difícil proceso de implementación del PNIS. II. La impostergabilidad e importancia del PNIS como solución definitiva e integral al problema de los cultivos de uso ilícito en Colombia. A. El PNIS como pieza fundamental para la construcción de la paz en Colombia. B. El PNIS como complemento necesario de la RRI en cuanto vehículo para transformar territorios marginados. C. Lo problemática que resulta la política de erradicación forzosa mal gestionada. III. Reflexiones finales. Bibliografía.

RESUMEN

Los cultivos de uso ilícito han sido uno de los principales factores atizadores del conflicto armado colombiano durante los últimos años. Por esa razón, el punto 4.1 del Acuerdo Final se ocupa de ellos, y define una ambiciosa política de Estado dirigida a combatir este flagelo a partir de una óptica integral, participativa y con enfoque territorial, étnico, ambiental y de género, orientada a la transformación estructural de las zonas de plantación. Este capítulo plantea que, pese a ser objeto de múltiples objeciones políticas, económicas y jurídicas, y a que desde sus inicios ha padecido numerosas dificultades para su puesta en marcha, por sus diversos e importantes componentes el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) constituye la vía óptima para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito, saldar la deuda estatal con los territorios de la periferia nacional afectados por este flagelo, y ayudar a las comunidades allí asentadas a salir de la trampa de la

---

* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid; profesor del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: hector.santaella@uexternado.edu.co.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia; asistente jurídico del doctor Héctor Santaella Quintero. Correo electrónico: jeffrey.leon@est.uexternado.edu.co.

ilegalidad que las oprime y les niega toda posibilidad de desarrollo ajeno a las organizaciones criminales que controlan esas zonas del país.

PALABRAS CLAVE

Reforma Rural Integral, Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, desarrollo alternativo, erradicación forzosa, cumplimiento del Acuerdo Final para la Construcción de una paz estable y duradera, política contra las drogas.

ABSTRACT

The illicit crops have been one of the main stirring factors of the Colombian armed conflict the past few years. For this reason, point 4.1 of the Final Agreement addresses them and defines an ambitious policy straightened to fight that torment through an integral and participative perspective, with a territorial, ethnic, environmental and gender approach, oriented to the structural transformation of plantation zones. Despite many political, economic and juridical censure, and in spite of several difficulties from day one to get the program going, this chapter argues that because of its important parts, the NISP is the proper way to confront the problem of illicit crops, pay the historical state debt with the periphery, so affected by this anguish and help the local communities escape the "illegality trap" that oppress them and prevents them from any development far from the scope of the illegal organizations that control this zones around the country.

KEYWORDS

Integral rural reform, crops national integral substitution plan, alternative development, forced eradication, final agreement to end the armed conflict and build a stable and lasting peace, drug policy.

INTRODUCCIÓN

Pocas cuestiones han influenciado tanto la realidad nacional colombiana como el narcotráfico. Como apunta el expresidente César Gaviria en el prólogo a una conocida obra en materia de política de drogas:

> [n]ingún país del mundo ha pagado un costo más alto en términos de vidas de sus dirigentes políticos, sus jueces, sus policías, sus soldados, sus periodistas y decenas de miles de inocentes, ni ha recibido un daño más grave a sus instituciones democráticas (Gaviria Trujillo, 2011: ix)[1].

Por sus implicaciones sociales, ambientales y culturales también representa una amenaza letal para la diversidad biológica y cultural del país (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), 2019: 26 y ss.)[2]. Asimismo, el fuerte influjo de este fenómeno en los distintos ámbitos de la realidad nacional ha llevado a que sus secuelas se extiendan capilarmente sobre incontables aspectos de la vida diaria. La situación de seguridad, la economía, las relaciones internacionales, la política interna, el funcionamiento del aparato público, las costumbres, la moral social, o incluso la cultura y el sentido de la estética de nuestros conciudadanos se han transformado o han sido influenciados de una u otra manera por el narcotráfico. Su poder ha sido tal que en ciertos episodios de nuestra historia se ha llegado a hablar de Colombia como un "Estado fallido" o una "narcodemocracia" (Camacho, 2011: 331). No en balde, como apuntan Gaviria y Mejía (2011: 4), en "los últimos treinta años, los mayores desafíos a las instituciones colombianas han venido directamente de grupos de narcotraficantes o han sido financiados por el dinero del narcotráfico".

En ese orden de ideas, y dadas sus estrechas conexiones con el conflicto armado que ha asolado al país por tanto tiempo, no extraña que el Acuerdo

---

1 En un sentido similar se pronunció de manera rotunda ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el entonces presidente de Colombia Barco Vargas el 29 de septiembre de 1989.

2 Con énfasis en la influencia de los cultivos de uso ilícito en zonas de Parque Nacional Natural, puede consultarse OSPINO (2019: 139 y ss.).

Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final, Acuerdo o AF) se haya ocupado del tema, y haya consagrado todo un capítulo (Punto 4) a idear una "[s]olución al problema de las drogas ilícitas". Así, junto con un primer apartado (Punto 4.1) dedicado al PNIS, el capítulo cuarto del Acuerdo Final contempla programas de prevención del consumo y de salud pública (Punto 4.2), y una estrategia de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, enfocada en la persecución de las organizaciones criminales detrás de este negocio (Punto 4.3).

El presente capítulo se ocupa del Punto 4.1 del Acuerdo, y de las razones por las cuales, pese a los problemas que ha experimentado, debe ser cumplido, en tanto representa la apuesta más completa y ambiciosa del Estado colombiano (esta vez, en conjunto con las FARC-EP) para poner fin al flagelo de los cultivos de uso ilícito en Colombia. En razón de que parte del reconocimiento de la realidad según la cual "el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno" (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 98) *el PNIS no solo supone una estrategia más del Estado colombiano para superar o combatir la expansión de los cultivos de uso ilícito en el país. Va mucho más allá: es una herramienta fundamental para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera*. En cuanto tal, representa el reconocimiento por el Estado del hecho de que en las zonas rurales donde tienen lugar las plantaciones, "[l]a persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico" (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 98), circunstancia que ha conducido a "la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo". De allí que se afirme en el punto 4 que la solución al problema de los cultivos de uso ilícito, como parte del problema mayor de las drogas ilícitas, pasa por la conexión de este programa con la Reforma Rural Integral (RRI) (Punto 1), como *puente para alcanzar la transformación estructural de las zonas de cultivo*. La proclamación de la integración del PNIS a la RRI como el primero de los principios que deben regir su implementación (Gobierno

Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 103)[3], ratifica la importancia de este vínculo y eleva una exigencia específica al Gobierno Nacional en cuanto a su empeño por generar condiciones de bienestar y buen vivir en las zonas rurales: redoblar sus esfuerzos por la transformación estructural de estas áreas que, habida cuenta de sus especificidades, "requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales" (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 102).

En ese orden de ideas, y a la vista de los múltiples elementos que lo conforman, el PNIS, en su doble papel de componente de la RRI y de pieza fundamental de la solución al problema de las drogas ideada por el AF, se erige en un instrumento clave para hacer frente a la cuestión de los cultivos de uso ilícito desde una perspectiva integral, ambientalmente sostenible, participativa, presidida además por claros enfoques territorial, étnico y de género, que lejos de una visión exclusivamente prohibicionista o represiva del problema, busca la trasformación estructural de los territorios afectados, como vehículo para abrir escenarios de inclusión y participación de las comunidades, en un marco de respeto al principio del Estado social y democrático de derecho que sanciona la Constitución (art. 1.º).

Consciente de que en buena parte las zonas de cultivos de uso ilícito han representado una estrategia de supervivencia más que una opción empresarial o una alternativa económica a elegir entre muchas, *el AF no solo apunta a la supresión de las plantaciones por vía de la sustitución de cultivos*, *sino que su meta es más ambiciosa*: busca, además, fortalecer la presencia institucional en esas áreas, mejorar la seguridad y las condiciones de vida de la población allí asentada, saldar la deuda histórica del Estado con estas colectividades en materia de provisión de bienes públicos, formalizar la tenencia de la tierra, reconstruir el tejido social y la capacidad organizativa de las comunidades, y recuperar los ecosistemas alterados por el desarrollo de actividades ligadas a la producción de sustancias ilegales, entre otros muchos[4]. Todo ello, como

---

3 El Punto 4.1.1 del AF también consagra otros principios como la construcción conjunta, participativa y concertada del PNIS; el enfoque diferencial con arreglo a las particularidades propias de cada territorio; el respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y la convivencia ciudadana, y la sustitución voluntaria.

4 Al respecto cfr. BAUTISTA REVELO et al. (2018: 170 y ss.); Defensoría del Pueblo (2017: 25 y ss.) y SALGADO (2017: 81 y ss.).

presupuesto para superar definitivamente la dependencia de la economía ilícita de la droga en los ingresos de esas personas para su supervivencia. Se entiende que este resultado (*i. e.* el abandono de las economías ilegales) solo puede ser producto de la instauración en esos territorios de un orden social, jurídico, económico, ambiental y político conforme a la Constitución[5], que permita a las comunidades allí asentadas salir de la trampa de la ilegalidad que les tiende el narcotráfico.

En ese sentido, la adopción del PNIS como marco general de la política para combatir y erradicar definitivamente el problema de los cultivos de uso ilícito evidencia la preocupación que conlleva acoger determinaciones ajenas a los factores sociales, políticos, económicos y ambientales de cada territorio, así como a las múltiples enseñanzas de las experiencias precedentes en este frente[6]. Refleja igualmente la convicción de que "[l]a erradicación de la pobreza en el campo y el establecimiento de condiciones de igualdad material se constituyen en presupuestos necesarios para erradicar la violencia y evitar la repetición del conflicto" (Defensoría del Pueblo, 2017: 41). Por su complejidad la solución al problema de los cultivos de uso ilícito trasciende la sola alternativa policial o represiva; precisa una aproximación transversal e integral, participativa, que consulte los alarmantes índices de pobreza, violencia, corrupción, exclusión, rezago tecnológico, falta de oportunidades y precariedad de la infraestructura que registran esas zonas (De Rementeria, 1991: 226 y ss.). Además, tanto por exigencias constitucionales, como por cálculo estratégico derivado del historial de violencia y opresión reinante en estas áreas, dominadas en su práctica totalidad por grupos armados ilegales, la solución al problema de los cultivos de uso ilícito no puede más que asumir una mirada de largo plazo y bajo un marco de respeto por los derechos humanos, la participación ciudadana y el medio ambiente.

Con estas credenciales y compromisos, no extraña el entusiasmo y beneplácito que ha suscitado el PNIS. De un lado, las comunidades campesinas

---

5 Un muy interesante análisis de la pluralidad de órdenes no ajustadas a los lineamientos de la Constitución y la ley que rige en estos territorios, en Revelo Rebolledo, García Villegas et al. (2018: 103 y ss.).

6 Un recuento de las distintas políticas de sustitución emprendidas por el Gobierno en Vargas Meza (2010: 7 ss.) y Zorro (2011: 94 y ss.).

y los grupos étnicos han expresado su identificación y respaldo a lo allí expresado (Salgado, 2017: 84)[7]; de otro, instituciones como el Instituto Kroc, o la Fundación Ideas para la Paz, se han manifestado igualmente a favor de su pronta implementación. Para el primero, el PNIS representa "una política robusta de gobierno (se espera que de Estado) y no un experimento aislado y de corta duración como sucedió en experiencias anteriores de sustitución" (2018: 169). Y ha resaltado que "es la primera vez que un programa de este tipo llega a los núcleos históricos de producción de coca que se encuentran en las zonas de influencia histórica de las FARC" (2018: 169). La segunda, a su vez, destaca que a pesar de los notables problemas que lo aquejan, el PNIS representa "el mayor esfuerzo que ha hecho el Estado en las zonas dependientes de los cultivos de coca" (2019: 29).

Por todo lo anterior el PNIS parecería estar encarrilado en la dirección correcta. Sin embargo, como se ha evidenciado a lo largo de sus tres años de existencia, no son pocas las dificultades que ha enfrentado para la cristalización de sus objetivos. Los modestos resultados y la permanente polémica que lo ha rodeado parecen evidenciarlo. Y aun cuando el gobierno del presidente Duque ha manifestado su compromiso con las familias inscritas en el programa, el panorama que tiene por delante no resulta del todo despejado[8]. Aunque, como lo estableció la Corte Constitucional, "el Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía" (Corte Constitucional. Sent. C-630 de 2017), los escollos de todo tipo (financieros, jurídicos, políticos, administrativos, ideológicos, prácticos, etc.) con que ha tropezado su implementación han impedido

---

7 Cfr. *El Espectador* (2018).

8 No se trata solo de que desde su llegada al Gobierno, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación haya sido reiterativo en sostener que recibió "un desastre, y lo que hemos hecho es reconstruir un rompecabezas donde no existía ni la guía", ni los recursos para financiar los compromisos (ARCHILA, 2019). En recientes declaraciones ante la prensa, el responsable de la Dirección de Sustitución Cultivos Ilícitos daba cuenta de las grandes dificultades económicas por las que atraviesa el programa (LONDOÑO, 2020).

un avance al ritmo que sería deseable para una política de su importancia (Fundación Ideas para la Paz, 2019: 12 y ss.).

En esas condiciones, el presente capítulo explora cuáles han sido las principales dificultades afrontadas por el PNIS, y examina las razones por las cuales representa un valioso activo en cabeza del Gobierno, digno de ser preservado e impulsado por las autoridades. Que su ejecución haya evidenciado múltiples deficiencias en absoluto demerita la lógica que hay detrás del Acuerdo; tan solo pone de manifiesto la necesidad de introducir ajustes a un programa que no solo ha generado incontables adhesiones, sino que, como se evidencia en la práctica, puede posibilitar una salida definitiva y sostenible al problema de los cultivos de uso ilícito en el país[9]. Como se deduce de lo establecido en el AF, en su dimensión sustancial y programática el PNIS representa un prerrequisito y una valiosa oportunidad para consolidar la paz en Colombia por medio del fortalecimiento institucional en la periferia nacional, y la realización del Estado social de derecho en zonas históricamente dominadas por grupos armados ilegales, por lo cual es imperioso persistir en su aplicación. Ello no obsta, naturalmente, que se puedan introducir los ajustes necesarios evidenciados a lo largo de estos tres años de experiencia, que permitan afinar su eficacia. Con todo, si algo parece esencial a esta altura de la implementación del Acuerdo Final, es *trascender la lógica cortoplacista*, *simplista e ideologizada que ha dominado esta materia*, encumbrando a criterio definitivo la extensión de las zonas de cultivo, y haciendo abstracción de la muy compleja realidad que se vive en esos territorios. Con ser cierto que "[l]a madre de todos los males de Colombia es el narcotráfico" (Martínez Neira, 2019: 269), no lo es menos que en un país con la complejidad social y la diversidad ecológica y cultural de Colombia no cualquier mecanismo puede ser válido para erradicar este mal. El remedio no puede ser peor que la enfermedad.

---

9 Los altos niveles de cumplimiento de las familias que han suscrito acuerdos de sustitución en el marco del PNIS (94%) y los bajos niveles de resiembra observados en estos casos (0,6%), tal como ha sido certificado por la UNODC, evidencian la mayor efectividad de la aproximación no coercitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, basada en la promoción de programas de desarrollo alternativo (Fundación Ideas para la Paz, 2019: 6 y 9).

Por lo anterior, en aras de construir este alegato en defensa de la necesidad de dar cumplimiento al Punto 4.1 del Acuerdo Final, en una primera parte se presentan las principales dificultades que ha experimentado el PNIS (I), para pasar luego a explorar las razones por las cuales constituye una iniciativa impostergable y esencial para la consolidación de la paz en Colombia (II). El escrito se cierra con unas reflexiones finales sobre el asunto debatido (III).

I. Las dificultades del plan nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) para el cumplimiento de sus ambiciosos objetivos

La amplitud, integralidad y complejidad de los objetivos perseguidos por el PNIS han supuesto un gran reto para el aparato institucional del Estado. Exigido como nunca en términos de penetración y presencia en territorios históricamente ajenos a la institucionalidad, de promoción de espacios de participación ciudadana y de coordinación interadministrativa, los limitados resultados obtenidos evidencian por sí mismos lo difícil que les ha resultado a las autoridades nacionales asumir estas responsabilidades[10]. Los ingentes recursos que requiere su aplicación, los estímulos económicos para los cultivadores que se vinculen al plan, lo mismo que contemplar un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores, ha sido motivo de debate[11]. Además, el hecho de haber emanado de lo pactado en el Punto 4.1. del Acuerdo Final con las FARC-EP ha generado numerosas críticas de sectores políticos y sociales que ven en las políticas represivas el único camino para combatir este flagelo.

De igual manera, fenómenos como el alarmante crecimiento del área sembrada con cultivos de coca, que ha llegado a topes históricos los últimos años; la constante presión internacional, abanderada por Estados Unidos, para incrementar la represión y volver a la aspersión aérea de las zonas de

---

10 Un completo análisis de los problemas de la implementación del PNIS en Fundación Ideas para la Paz (2019: 11 y ss.).

11 Cfr. Martínez Neira (2019: 284 y ss.).

cultivo; el mayor control territorial de grupos armados ilegales y su secuela de enfrentamientos, violencia, desplazamiento, temor y asesinato de líderes sociales, así como la sensación en las comunidades de que el Estado les ha incumplido, dadas las manifiestas dificultades que ha debido encarar para atender sus compromisos, han sembrado dudas en torno a si el PNIS es la vía adecuada para solucionar el problema de los cultivos ilícitos, o si es necesario un replanteamiento en la política estatal.

Por esa razón, a continuación se señalan las principales objeciones que se han presentado al PNIS, y las dificultades que desde sus inicios han rodeado su implementación, lo cual resulta fundamental para determinar eventuales correctivos que deben ser adoptados con miras a una aplicación más efectiva del mismo en los campos afectados por los cultivos de uso ilícito.

A. Las objeciones políticas, jurídicas y económicas al PNIS

El modelo de desarrollo integral de los territorios periféricos afectados por los cultivos de uso ilícito propuesto por el PNIS ha sido objeto de profundas objeciones de diversos sectores de la opinión pública tanto a nivel nacional como internacional. En su mayoría se invocan argumentos de índole política, jurídica y económica, que vale la pena considerar con detenimiento.

Las objeciones políticas han tenido como principal representante al partido Centro Democrático, movimiento que se presentó como principal fuerza opositora, primero a las negociaciones y luego al Acuerdo Final pactado por el gobierno Santos con las FARC-EP. Para este movimiento político, el Punto 4.1 del Acuerdo contiene una serie de concesiones en favor de esa guerrilla, que tan solo buscan legalizar el mercado de los "narcocultivos". Por esta razón, durante la campaña del Plebiscito del 2 de octubre de 2016 exigía "que las FARC se comprometan de manera explícita a entregar toda la información de sus zonas de cultivo, las rutas empleadas, su cadena logística, los proveedores de precursores químicos y las redes de lavado de activos" (Lewin, 2016). Asimismo pedía no renunciar a la acción penal a favor de los pequeños cultivadores, y no ceder frente a las fumigaciones ni el control de las áreas cultivadas, so pena del incremento exponencial de su extensión (Lewin, 2016). Las palabras del líder de esta fuerza política resumen gráficamente su posición al respecto: "Habíamos bajado de 170 mil

hectáreas de cultivos ilícitos a 47 mil, por la indulgencia con el terrorismo se ha llegado nuevamente a 200 mil" (*Semana*, 2016).

Aunado a lo anterior, desde el inicio de la negociación ha existido un fuerte resquemor respecto del enfoque territorial de la RRI y del PNIS, debido a la creencia de que dicha visión no es transparente en sus fines, y que más que la eficacia final de las medidas en materia de aumento de la producción agropecuaria o el desarrollo armónico de todas las regiones del país, persigue entregar el control local militar y político a las FARC-EP (Centro Democrático, marzo de 2015).

También el proceso de planeación participativa ha sido blanco de objeciones de los opositores del Acuerdo Final. Para quienes critican este extremo del PNIS, se trata de una herramienta que tolera una peligrosa injerencia de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas, lo cual deja a merced de las poblaciones locales aspectos como la determinación del uso de la tierra y el modelo de desarrollo del campo colombiano (Centro Democrático, marzo de 2015).

Desde un ángulo jurídico, los dardos se han centrado, fundamentalmente, en el esquema de Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Cultivadores (TPDPC) contemplado por el AF. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016: 53-54), en este frente los comentarios de los representantes del "NO" en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 pueden agruparse en las siguientes grandes observaciones:

– La necesidad de reducir el tiempo en que opera el derecho para acceder al beneficio contemplado por esta figura.

– La conveniencia de precisar el sentido de la figura del TPDPC. Esto, debido a que al dejar explícito que se renuncia a la persecución penal se deja de lado una herramienta clave en la lucha contra la producción de drogas ilícitas.

– La utilidad de pensar en un periodo sujeto a condicionalidad, esto es, no suprimir por completo la persecución penal, sino supeditarla a que no haya reincidencia del favorecido por el TPDPC, de manera que si reincide pierde todo beneficio.

– La importancia de hacer explícito que el Gobierno puede fijar los plazos para llegar a acuerdos de sustitución con las comunidades.

– La urgencia de precisar que este tratamiento puede ser revocado si se reincide en cualquier conducta asociada al narcotráfico.

Hay también quienes han expresado sus reservas frente al PNIS con base en razones de tipo económico. En efecto, algunos sectores de la opinión pública, pese a reconocer la importancia de lograr la paz, consideran prioritario hacer frente a los problemas de inflación y déficit fiscal que aquejan al Estado colombiano (Acosta, 2016), los cuales han llevado a que calificadoras de riesgos como Fitch y Moodys aconsejen reducir el gasto público (Restrepo, 2016). Recientemente, por sus elevados costos, el responsable de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos calificaba de "insostenible" el modelo del PNIS[12].

Con todo, quizás el punto que concentra el mayor número de críticas a la política del PNIS es el escandaloso aumento de los cultivos de coca, señalando que el anuncio gubernamental de apoyo a los cultivadores "se convirtió en un estímulo perverso" (Martínez Neira, 2019: 284). Y no se ha dudado en afirmar que ello es fruto de un "desmoralizador discurso" de la política contra las drogas que, priorizando la legalización del narcotráfico, ha escatimado esfuerzos en la adopción de medidas represivas eficaces como la aspersión aérea (Centro Democrático, marzo de 2015).

Ahora bien, producto de las propuestas del "NO" al Acuerdo Final, la versión definitiva del texto (firmado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de la ciudad de Bogotá) introdujo una manifestación en la que se señala: "… se empeñarán todos los esfuerzos para transformar las condiciones de las comunidades en los territorios y asegurar que Colombia sea un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico" (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 100). Incorporó, además, varios ajustes, entre los que se destacan modificaciones relevantes a la figura del TPDPC[13],

---

12 Cfr. Londoño (2020).

13 En la nueva redacción dada al Punto 4.1.3.4: i) se hizo explícito el carácter instrumental del TPDPC respecto del PNIS; ii) se consagró el carácter transitorio de la renuncia al ejercicio de la acción penal y de la extinción de la sanción penal; iii) se redujo a un año el término para que los pequeños cultivadores manifiesten su decisión de acogerse al programa y expresen su voluntad de renunciar a cultivar o conservar plantaciones de uso ilícito; iv) se estableció que dicho lapso debe ser atendido por el Gobierno Nacional para que el PNIS sea desplegado en las zonas con presencia de cultivos ilícitos, en las que se espera dar aplicación a la figura del TPDPC; v) se impuso a las autoridades el mandato de fijar los criterios que permitan identificar quiénes son los pequeños cultivadores susceptibles

así como una precisión según la cual el gobierno no renunciaba a ningún método de erradicación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Sea como sea, el incremento desmedido de las zonas de cultivo ha monopolizado la atención y puesto los reflectores sobre el espinoso escenario de la aspersión aérea. Tal ha sido la importancia de este asunto que, incluso durante la posesión del actual presidente Iván Duque (militante del Centro Democrático), el presidente del Senado (también miembro de esa colectividad) no dudó en izar nuevamente la bandera de la aspersión como una medida imperiosa:

> Hoy recibe usted un país con el deshonroso récord de ser el primer productor de coca del mundo, con más de 210 mil hectáreas sembradas y una producción de 921 toneladas métricas de cocaína.
>
> Sobre el preocupante incremento de los cultivos ilícitos en Colombia, celebramos sus anuncios, presidente Duque, de combatirlos con decisión y sin contemplaciones. El solo hecho de acabar con la erradicación voluntaria, en donde no se cumpla, y si es necesario volver a la fumigación, es un avance esperanzador (*El Heraldo*, 2019).

Preocupado por esta situación, el Gobierno de Estados Unidos ha ejercido una fuerte presión sobre el Gobierno Nacional con el fin de reanudar los programas de aspersión aérea. Ello se ha visto reflejado en fuertes pronunciamientos que califican de "inaceptable" el aumento de cultivos ilícitos (Agencia *EFE*), el cuestionamiento al compromiso colombiano en la materia (*El Espectador*, 2019), la amenaza de descertificación de Colombia en la lucha contra las drogas (Gómez Maseri, 2017) y la reciente celebración por la publicación del Proyecto de Decreto que busca reanudar la aspersión con glifosato en 2020 (RED +, 2019). No en balde en la primera mitad de 2019, con ocasión de un inminente pronunciamiento de la Corte Constitucional

---

de ser favorecidos con el beneficio del TPDPC; vi) se determinó que la reincidencia en cualquiera de las conductas que forman parte de la cadena de producción de cultivos de uso ilícito da lugar a que se revoquen los beneficios concedidos; y, finalmente, vii) se precisó que en la implementación de los compromisos emanados del Acuerdo Final se dará prioridad a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

en seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-236 de 2017, el presidente Duque y su ministro de defensa desplegaron una activa campaña en pro de la modulación de las restricciones impuestas por la jurisprudencia constitucional al uso del glifosato[14]. Ello resultó en el Auto 387 de 2019, un pronunciamiento cuyo texto definitivo aún no se conoce, por medio del cual la Corte Constitucional "reitera y precisa los términos de la Sentencia T-236 de 2017, en relación con las condiciones que debe cumplir el gobierno para poder reanudar el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato" (Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 26, 2019). El gobierno ha interpretado esta providencia como un aval para retomar a la aspersión aérea bajo condiciones más estrictas. Y aunque aún no ha reiniciado dicha actividad, la reciente publicación por el Ministerio de Justicia del borrador de decreto para regular su utilización hacen parecer insalvable su regreso. Con ello, sin duda, el PNIS quedaría seriamente maltrecho, el posconflicto entraría en una fase aún más crítica y la base para una nueva etapa de conflictividad socio-ambiental en las zonas de cultivo quedaría servida[15].

B. EL DIFÍCIL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS

El proceso de transformación de las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito ha padecido las deficiencias del Estado colombiano en términos de planeación, ejecución, participación social, articulación institucional y transparencia en el manejo de recursos. Violencia e inseguridad rampante en las zonas de plantación, incapacidad administrativa para atender los compromisos pactados, falta de claridad en relación con las consecuencias de la sola celebración de acuerdos colectivos con comunidades (sin el paso siguiente, que sería la suscripción de acuerdos individuales), descoordinación administrativa, operación disfuncional de las instancias de participación, arbitrariedad en la toma de decisiones administrativas de suspensión y desvinculación de beneficiarios, falencias en el enfoque de género, son algunos

---

14 Cfr. BOTERO (2019).

15 Sobre las consecuencias nocivas para la salud del uso de este pesticida, cfr. ALFONSO ROA (2019) y CAMACHO y MEJÍA (2017: 147 y ss.).

de los más serios problemas que se han presentado en la ejecución del PNIS. Entre muchas otras, estas circunstancias han servido de fundamento para que se hable del fracaso del proceso de sustitución de cultivos de coca en Colombia[16].

No se trata solo de que, a causa de sus elevados costos, el PNIS haya tenido que hacer frente a un considerable déficit financiero, que dio lugar a que el gobierno Duque frenara la celebración de acuerdos en 2019, ante la incertidumbre respecto de si los recursos existentes serían suficientes para cumplir los compromisos ya adquiridos (Londoño, 2020)[17], sino que su ejecución ha acusado serias fallas en la eficacia de la acción de las autoridades y en la coordinación de la acción administrativa en el campo.

En cuanto a lo primero, sobresale el hecho lamentable de que, debido a las precarias garantías y condiciones de seguridad en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, no solo hay serias dificultades para implantar el programa, sino también graves amenazas contra la vida y la integridad de quienes habitan esos territorios por cuenta de los grupos armados y de estructuras de crimen organizado que han tomado el control territorial (ELN, Clan del Golfo, Los Caparrapos, Los Pelusos y grupos pos FARC) (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019: 152)[18]. Como apunta el tercer informe del Instituto Kroc:

> [e]ntre enero y abril de 2019 fueron asesinados 48 líderes sociales, cuya causa el Gobierno Nacional asoció al control territorial de zonas de narcotráfico y la explotación ilegal de minerales por parte de grupos al margen de la ley (W Radio, 2019). La Defensoría del Pueblo registró al menos 438 casos de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos entre 2016 y

16 Entre otros, cfr. PUERTA y CHAPARRO (2019).

17 También señala esta situación la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019: 142). En términos globales, según la Fundación Ideas para la Paz (2019: 16), el Gobierno Nacional requiere $2.7 billones para terminar de ejecutar el PNIS con las familias que hoy hacen parte del Programa, cifra a la que deben ser sumados $1.3 billones correspondientes a la vinculación de 33.119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos y en el gobierno anterior no fueron incluidas.

18 En sentido similar, cfr. Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz (2018: 116) y Fundación Ideas para la Paz (2019: 20).

> 2018 que en su gran mayoría defendían la sustitución de cultivos y procesos de restitución de tierras (La FM, 2019) (2018: 159).

La problemática de seguridad en estas zonas es multicausal y va de la mano con la existencia de economías ilegales y la presencia de actores armados que pretenden hacerse con el control del negocio y del territorio antes dominado por las FARC-EP (Fundación Ideas para la Paz, 2019: 20). En estos casos, la falta de presencia institucional del Estado termina por enfrentar a las comunidades al dilema de cumplir el PNIS, sustituir y exponerse a las represalias de aquellas organizaciones, o atender sus exigencias, incumplir el programa y quedar expuestos a la erradicación forzosa[19].

En cuanto a lo segundo, son recurrentes los conflictos por la falta de coordinación entre las estrategias de erradicación forzada y la sustitución voluntaria (Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, 2018: 39)[20]. Ello no solo ha resultado en enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los cultivadores, sino en la deslegitimación del programa y el incremento de la desconfianza entre la ciudadanía y las autoridades (ibíd., 2018: 117)[21].También son frecuentes las fallas en la secuencia de la entrega de las distintas prestaciones que conforman el paquete asistencial que se ofrece a los beneficiarios del PNIS (dinero, proyectos productivos, asistencia técnica, elementos para la garantía de la seguridad alimentaria, etc.) (ibíd., 2018: 125)[22], así como la insuficiente articulación con el programa de formalización de tierras (ibíd., 2018: 127)[23].

Otro aspecto crítico de la implementación del PNIS tiene que ver con la pobre regulación que el Decreto Ley 896 de 2017 hizo del programa. Esta normativa, de solo nueve artículos, puede ser calificada como uno de los mayores obstáculos para su adecuada ejecución, no solo por sus notorias deficiencias y contradicciones con el Punto 4.1. del Acuerdo Final (p. ej., en

---

19 Cfr. Defensoría del Pueblo (2018: 84).

20 En similar sentido, cfr. Defensoría del Pueblo (2017: 165).

21 Cfr. Fundación Ideas para la Paz (2019: 22-23).

22 Cfr. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019: 148 y ss.).

23 También, Fundación Ideas para la Paz (2019: 23).

materia de descentralización territorial, indefinición de responsabilidades de las entidades involucradas en su ejecución o indeterminación de cuestiones cruciales como qué se entiende por "cultivos de uso ilícito" o qué requisitos concretos se deben reunir para que alguien se vincule o se desvincule del programa, entre otras cuestiones primordiales), sino porque el régimen jurídico que define es también problemático por no regular aspectos cruciales de la ejecución de la política.

Así, por ejemplo, carece de reglas que permitan concretar la implicación efectiva de los departamentos y municipios en la implementación del programa. Tampoco define la naturaleza jurídica de los dineros entregados por el Estado a los beneficiarios del PNIS[24], ni contempla ninguna consecuencia (patrimonial o extrapatrimonial) por el eventual incumplimiento de los compromisos adquiridos por los pequeños cultivadores favorecidos con la entrega de estos recursos. Menos aún regula lo relativo a la eventual imposibilidad de que individuos o familias vinculadas al PNIS reciban otros auxilios públicos, o amonestación por el incumplimiento de sus obligaciones. La falta de regulación de los procedimientos que deben aplicar las autoridades administrativas respecto de las decisiones que se adoptan, o de una remisión al CPACA, aun cuando teóricamente innecesaria (dado que el art. 2.º de dicho estatuto contempla su aplicación general a toda clase de actuaciones administrativas no regladas por un procedimiento especial), en la práctica ha resultado ser una comprometedora fuente de arbitrariedades, en particular en el caso de las decisiones de suspensión y desvinculación de beneficiarios (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019: 139-140). Otro grave vacío es el relativo a las prerrogativas de la Administración. Es el caso, por ejemplo, de la potestad de suspender beneficiarios, actualmente ejercida por el Estado en medio de una total ausencia de regulación legal (Fundación Ideas para la Paz, 2019: 20). Por último, no hace mención al delicado asunto de la erradicación forzosa, aspecto crucial ya que, pese a no estar prohibida en el PNIS, su

24 El Acuerdo Final contempla dos medidas para el incumplimiento de los acuerdos: de un lado, la revocación del tratamiento penal diferenciado, allí donde fue concedido (Punto 4.1.3.4), y de otro, la posibilidad de erradicación manual, previo proceso de socialización e información con las comunidades (Punto n.º 4.1.3.2).

empleo indiscriminado y desarticulado conduce a la deslegitimación estatal y pérdida de confianza de las comunidades en el programa (Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, 2018: 117)[25].

De otra parte, resulta altamente inconveniente que el artículo 3º del Decreto ley haya dispuesto que los gastos que se destinen al cumplimiento del PNIS no pueden implicar un incremento en los costos actuales de la planta de personal de las entidades responsables de su ejecución. Con ello se introduce una restricción presupuestal que afecta muy seriamente la eficacia y la eficiencia en la ejecución del programa.

Un último aspecto problemático tiene que ver con la ausencia de una metodología e indicadores adecuados para hacer un seguimiento integral a la situación que se vive en los territorios de cultivos ilícitos. Ello se traduce en que el éxito o fracaso del PNIS sea medido únicamente por la extensión del área cultivada, situación a todas luces inconveniente y antitécnica. De un lado, las estrategias de desarrollo alternativo no pueden medirse en el corto plazo (Felbab-Brown, 2017: 326 y ss.), y de otro, se trata de un asunto tan complejo que difícilmente se puede sintetizar en esa nuda cifra, pues es preciso tomar en consideración otras variables relacionadas con el cumplimiento efectivo de las metas del programa (*v. gr.* reducción de la pobreza multidimensional, mejoramiento de las condiciones de seguridad, kilómetros de vías terciarias construidos, bienes públicos entregados, estándares de calidad en servicios públicos de salud y educación, éxito de las cadenas de producción establecidas, participación efectiva de la mujer y de organizaciones sociales en instancias de participación, etc.)[26]. La ausencia de una metodología integral y técnica tan solo propicia seguir dando bandazos en este frente[27].

---

25 En el mismo sentido, cfr. Fundación Ideas para la Paz (2019: 22-23).

26 Resaltaba este aspecto Pedro Arenas (2019).

27 Así, por ejemplo, las 171.000 hectáreas de coca del año 2017 y las 169.000 de año 2018 dieron al gobierno Duque argumentos para introducir un giro drástico en la política contra las drogas emanada del Acuerdo Final. Es así como en la denominada "Ruta futuro" y en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2018-2022, se ha optado por dar preponderancia a la erradicación forzada por sobre los programas de sustitución voluntaria, contemplando incluso el inconveniente recurso de la aspersión aérea.

II. La impostergabilidad e importancia del PNIS como solución definitiva e integral al problema de los cultivos de uso ilícito en Colombia

El camino para la construcción y consolidación de la paz en Colombia pasa por reconocer cuáles han sido los factores que han dado origen al conflicto. Si bien fue crucial la incapacidad estatal para imponer el orden, en ello también ha incidido la fallida reforma agraria (que supuso el exilio del campesinado que a la postre constituiría la base humana de las guerrillas) (Vela Orbegozo, 2015: 317), el excesivo centralismo y la subsecuente desatención de las periferias, la histórica confrontación partidista, y el talante excluyente del sistema político y económico nacional, o la influencia del contexto internacional, entre otras múltiples causas posibles (Moncayo Cruz, 2015: 108 y ss.). En la oleada más reciente de violencia, que comenzó en los años 60 y aún persiste, el narcotráfico ha jugado un papel muy destacado (Gutiérrez Sanín, 2015: 521 y ss.)[28], pues no solo ha permitido financiar la ampliación y el refuerzo de las unidades de grupos guerrilleros como las FARC (Márquez, 1991: 134-235), además de dar lugar a complejas disputas territoriales entre organizaciones criminales[29] y propiciar un alarmante incremento de la violencia en las zonas de producción (Osorio Alvis, 2019: 29 y ss.), sino que ha resultado en la formación de espacios en los que el ejercicio de la autoridad está a cargo de la organización al mando, en abierto desafío a la soberanía del Estado (Márquez, 1991: 134 y ss.)[30]. Como ha destacado la Defensoría del Pueblo (2018: 30), el lazo que ata a los actores armados ilegales con las economías ilegales es tan estrecho que "no se pueden concebir las economías ilegales (narcotráfico, minería de oro, contrabando) sin actores armados que las regulen, lo que a su vez se traduce en que éstos parten de ese control para extraer rentas y fortalecerse". La ausencia o débil presencia institucional en estos territorios se encuentra en la base de esta dura realidad.

Para el caso de los cultivos de uso ilícito, ello obedece a las particularidades de las zonas en las cuales se ha asentado este negocio ilegal: áreas

---

28 Cfr. Ávila (2019: 411 y ss.).

29 Cfr. Salas Salazar (2016: 47 y ss.).

30 Cfr. también Rivera Flórez (2005: 55 y ss.) y Osorio Alvis (2019: 29).

apartadas, situadas de manera estratégica (habitualmente en zonas de frontera o que ofrecen facilidad para la salida o tránsito del producto), con elevados niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, alejadas de las ciudades y de la presencia del Estado[31]. Ciertamente, como señala Gutiérrez Sanín (2015: 536):

> Con el auge de la economía de la coca, la periferia se fue poblando y ganó en relevancia económica. Pero en cambio siguió sin tener acceso al Estado, ni a mercados con un mínimo de regulación e institucionalización, ni incluso a formas básicas de capital social [...] [L]os territorios en los que se instaló inicialmente la economía cocalera estaban lo suficientemente poblados como para tener demandas significativas, pero a la vez lo suficientemente despoblados como para que el sistema político no tuviera ningún incentivo para dotarlos de bienes públicos.

Como es suficientemente conocido, el *boom* de los cultivos ilícitos en buena parte de las zonas de plantación del país tuvo como base una causa puramente económica y coyuntural: representa un mercado atractivo, con precios favorables y estables, que opera con un producto de fácil transporte, que incluso se vende en la puerta de la finca, y que no requiere de grandes inversiones. Todo ello hace que, por ejemplo, el cultivo de la coca ofrezca múltiples ventajas comparativas frente a otros productos agrícolas (Vargas Meza, 1999: 31).

En esas condiciones las vías represivas no solo carecen de la aptitud para hacer plausible y sostenible en el tiempo el logro del objetivo fundamental de la paz, sino que, en el corto plazo, tal como lo evidencia la resiembra recurrente en las zonas de erradicación forzosa, sus resultados son más que dudosos[32]. Ello obedece básicamente a que no atacan la raíz del proble-

---

31 Un análisis de cómo estas circunstancias aumentan la vulnerabilidad de una comunidad rural frente al narcotráfico en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018: 103 y ss).

32 Como se expresa en el sexto informe rendido por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP-CERAC, 2019: 359), los altos índices de cumplimiento en los compromisos de erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito contrastan con las tasas de resiembra en los casos de erradicación forzosa. Según resalta

ma[33]. Además, están asociadas a una alta conflictividad social, que en zonas con influencia de grupos insurgentes resulta crítica, dado que constituye una oportunidad dorada que el Estado ofrece a estas organizaciones criminales para legitimarse ante comunidades "perseguidas" por las autoridades. Así, en coyunturas como la que registra actualmente Colombia, aunque legales, las acciones coercitivas de las autoridades pulverizan su legitimidad ante la comunidad local y terminan por despertar apoyo social hacia dichas organizaciones[34].

Por esos motivos, solo políticas dirigidas a remover las causas efectivas del problema de los cultivos de uso ilícito tendrán la eficacia e idoneidad para resolver de fondo el problema y posibilitar, por esa vía, superar una de las mayores barreras para alcanzar la paz en Colombia. En definitiva, como ha señalado la Defensoría del Pueblo (2017: 41), "[l]a erradicación de la pobreza en el campo y el establecimiento de condiciones de igualdad material se constituyen en presupuestos necesarios para erradicar la violencia y evitar la repetición del conflicto".

En ese sentido, el Acuerdo con las FARC constituye la oportunidad ideal para recuperar la legitimidad perdida por el Estado en las zonas periféricas de la geografía nacional. Para este cometido el PNIS está llamado a cumplir un importante rol en la transformación de dichos territorios: cada uno de sus componentes apunta a posibilitar la materialización del Estado social y democrático de derecho en los territorios más apartados del país,

---

el documento, "[d]e las 60.016 hectáreas que erradicó la fuerza pública forzosamente en 2018, aproximadamente el 30% (18.000 hectáreas) fueron resembradas (*El Tiempo*, 2018), mientras que en las hectáreas que han sido erradicadas de manera voluntaria, la resiembra estimada es del 0,6% (UNODC, 2019). La ST identifica esta diferencia como uno de factores clave para promover la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzosa".

33 De otra forma costaría entender la elevada ineficacia del millonario gasto público aplicado a tareas de erradicación forzosa. De acuerdo con ALFONSO ROA (2019: 3), según cifras oficiales, entre 1994 y 2015 los gobiernos colombianos han gastado US$104,3 millones en glifosato y US$458,3 en otros operativos antinarcóticos.

34 Expone el caso de Afganistán, donde los Talibanes se han visto favorecidos y fortalecidos en su base social a causa del rechazo generado por las campañas de erradicación y castigo realizadas por el gobierno afgano bajo la presión internacional (FELBAB-BROWN, 2017).

proverbialmente olvidados y ajenos al orden constitucional, mediante la aplicación de una batería de medidas encaminadas al desarrollo humano, económico, político, social, cultural y ambiental de las regiones del país azotadas por el flagelo de los cultivos de uso ilícito. El PNIS es, entonces, no solo una pieza fundamental para la construcción de la paz en Colombia (A), es también un elemento fundamental de la transformación estructural de las zonas rurales que busca la RRI (B), y un instrumento más eficiente y menos conflictivo en la práctica para conseguir la eliminación de los cultivos de uso ilícito (C). El Estado colombiano no puede ignorar tales circunstancias al momento de definir este aspecto de su política de lucha contra las drogas.

A. EL PNIS COMO PIEZA FUNDAMENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

La solución integral al problema de los cultivos de uso ilícito no es un mero capricho; obedece, en realidad, a la apremiante necesidad de acabar con una de las mayores fuentes de financiación del conflicto[35]. La precariedad institucional que domina estos territorios ha permitido que los actores ilegales no solo hagan presencia allí, sino que tomen control de la economía territorial para sus fines. Así, se termina por establecer un andamiaje delincuencial que, empeñado en la explotación de rentas ilícitas (como las que resultan de la minería ilegal y la siembra de cultivos ilícitos), acaba tomando como rehén a la comunidad y a su sistema económico, político y social. Se tiende así *una trampa de ilegalidad* que si bien parece ofrecer un sustento a las familias allí asentadas, solo conduce a profundizar los problemas del territorio. Producto de la capacidad de las rentas ilegales para financiar campañas políticas, actos de corrupción, organizaciones subversivas, grupos terroristas o bandas criminales, deforestación, explotación ilegal de recursos naturales, puestos de trabajo, transacciones para activar la economía local, y para comprar lealtades y simpatías de la comunidad, se genera una seria desestabilización del orden político, económico, social y ambiental de la zona, y se incuban graves problemas de seguridad y orden público.

---

35 Cfr. UNODC (2017: 25-26).

Así, las personas asentadas en zonas controladas por los grupos ilegales que dominan la economía de los cultivos de uso ilícito no solo sufren las consecuencias del abandono estatal, y la falta de bienes y servicios públicos prestados por la institucionalidad oficial en el marco del Estado social de derecho, sino que el vacío institucional llenado por organizaciones criminales trae consigo el desarrollo de actividades ilegales y el incremento de los niveles de violencia, aleja la inversión privada lícita, y apareja informalidad y explotación laboral, propicia la cultura de ilegalidad y de la corrupción, la depredación de los recursos naturales, causa contaminación, alienación cultural y, en suma, la vulneración de buena parte de los derechos fundamentales de la población. A ello se suma el alto riesgo económico inherente al desarrollo de una actividad criminalizada (Mejía y Rico, 2011: 23), y la discriminación institucional en forma de acciones represivas del Estado, o la estigmatización social al tratar a los habitantes como delincuentes (Bautista Revelo et al., 2018: 83).

La situación económica de los municipios con presencia de cultivos de uso ilícito es crítica pues, en últimas, como señala la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017: 116), registran un índice de pobreza multidimensional rural superior al de las demás cabeceras municipales del país; por la falta de infraestructura y apoyo técnico presentan dificultades en cuanto a la competitividad de los cultivos lícitos que se desarrollan en ellas, y acusan suelos con problemas de fertilidad, agricultores faltos de conocimientos técnicos, sin cadenas de comercialización definidas ni recursos económicos para un mejoramiento de la producción (UNDOC, 2017: 118 y ss.).

En esas condiciones parece claro que la primera aproximación de la institucionalidad a territorios con esas características no puede ser la represión. Con ser cierto que el Acuerdo Final no proscribe la erradicación forzosa, también lo es que fija unas condiciones para su procedencia (a saber: el incumplimiento de los compromisos o la falta de voluntad de las comunidades de suscribir los acuerdos del PNIS), y que, en circunstancias como las actuales, el uso de la fuerza como recurso legítimo del Estado debe ser ponderado y estratégico, de forma que no termine por atizar el conflicto y reforzar la legitimidad social de las organizaciones criminales que controlan las zonas de plantación. La sola preocupación por reducir el número de hectáreas sembradas resulta miope y contraproducente. Si bien

la guerra frontal contra los cultivos ilícitos puede proyectar hacia el exterior la imagen de un Estado implacable con la ilegalidad, alejado del tópico de la "narcodemocracia" (Rivera Flórez, 2005: 62), en realidad representa una vía en extremo costosa e ineficiente para el país. La complejidad del problema de los cultivos ilícitos hace necesario adoptar e implementar una política que propenda por materializar los postulados del Estado social y democrático de derecho en esas zonas, permita mejorar las condiciones de vida de las comunidades históricamente marginadas y, en paralelo, haga posible llevar la institucionalidad por tanto tiempo ausente a estos territorios. Esto último, lógicamente, bajo formas no solamente militares o policiales.

Los múltiples componentes prestacionales (planes de atención inmediata familiar y colectivos, proyectos productivos, obras de infraestructura social de ejecución rápida, componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental, planes de formalización de la propiedad, o planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, entre otros) y políticos (asambleas comunitarias, planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, coordinación con los planes de desarrollo con enfoque territorial, entre otras) previstos por el Punto 4.1 del Acuerdo Final para contribuir a la transformación de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito apuntan en esa dirección.

Así, pues, uno de los principales méritos del PNIS radica en entender que la siembra de los cultivos ilícitos es consecuencia de la vulnerabilidad de ciertos territorios, producto de un conjunto de circunstancias sociales, económicas y políticas adversas, que se han traducido en marginalidad, exclusión, desigualdad y falta de oportunidades de las comunidades asentadas en ellos.

Por todas estas razones el programa resulta clave para la promoción de condiciones propicias para la paz, lo cual presupone, sin duda, la erradicación de territorios ubicados por fuera del alcance de la ley, ajenos a la institucionalidad y a las autoridades nacionales, sujetos a órdenes sociales, políticos y económicos enteramente paralegales, de ordinario reñidos con las bases que garantizan la Constitución y la ley. El PNIS es, por ende, un instrumento crucial en la responsabilidad estatal por alcanzar cohesión y desarrollo territorial equilibrado en todo el país. Esto último, entendido no en términos de la vetusta visión que se limita solo a promover el aumento de la riqueza considerada en términos globales, sino en una concepción

más moderna y amplia, que se fija como meta establecer condiciones de igualdad material, eficacia de derechos e inclusión social y política[36]. En últimas, como explica Sen (2000: 19), "[e]l desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia".

En ese orden de ideas, la implementación del PNIS no solo permite hacer frente a la ya referida trampa de la ilegalidad, sino que también constituye una política de desarrollo social que repercute positivamente en la capacidad de agencia de cada persona. La perspectiva integral del programa permite abordar circunstancias históricamente asociadas a la inequidad y al desentendimiento estatal de su responsabilidad frente al conjunto de la población asentada en esas zonas (educación, salud, seguridad, participación en la toma de decisiones locales, infraestructura, condiciones de vida, de producción y comercialización de los productos, etc.), todo lo cual supone la adopción de medidas que impacten positivamente el proyecto de vida de los individuos que conforman las comunidades asentadas en zonas periféricas (Chaparro Hernández y Cruz Olivera, 2017: 29)[37]. En definitiva, si, como afirmara Mahatma Gandhi (citado por Vela, 2015: 317), "la paz es hija de la justicia", no cabe duda que el PNIS constituye un instrumento fundamental para su materialización.

B. EL PNIS COMO COMPLEMENTO NECESARIO DE LA RRI EN CUANTO VEHÍCULO PARA TRANSFORMAR TERRITORIOS MARGINADOS

La RRI prevista por el Punto 1 del Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC-EP ha sido la ruta trazada para lograr la añosa aspiración de mejorar el desarrollo, el bienestar y la calidad de vida en las zonas rurales del país. En línea con lo manifestado por Sergio Jaramillo (2014: 1), el espíritu del Acuerdo es la territorialización de la paz, esto es, integrar el enfoque de

---

36 VELA ORBEGOZO (2015: 362-363) expone y defiende esta concepción del desarrollo.

37 En similar sentido, cfr. FERREIRA y MELÉNDEZ (2014: 69 y ss.).

derechos humanos con el enfoque territorial en pro de lograr la transformación del campo y poner fin al ciclo de violencia. La conciencia sobre los múltiples problemas que aquejan a la ruralidad en Colombia y su claro nexo con el conflicto explican dicha preocupación.

Existen diversos factores que justifican la adopción de programas en favor de las zonas rurales. Situaciones como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la pobreza rural, el machismo y la violencia de género, los bajos índices de productividad, la ausencia de bienes y servicios públicos, la depredación de los recursos naturales, los conflictos sobre la vocación y los usos del suelo, o la informalidad laboral, entre otros, demandan una intervención decidida del Estado en el campo colombiano[38]. No en balde todos ellos son aspectos sobre los que pretende incidir el Punto 1 del Acuerdo. En últimas, como se expresa en sus líneas preliminares:

> [l]a RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 10).

Por ende, como apunta a renglón seguido:

> … una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 10).

En este contexto, los cultivos de uso ilícito son una patología más que viene a sumarse a los muchos males que aquejan al campo colombiano. Y no de

---

38 Así lo reflejan las cifras del Censo Nacional Agropecuario llevado a cabo por el DANE en 2014. Cfr. también Centro Nacional de Memoria Histórica (2013: 55).

cualquier manera. Su calidad de fuente principal de financiación de los grupos armados ilegales, sumada a la ausencia de institucionalidad oficial efectiva, y a las múltiples carencias de la población asentada en las zonas donde tienen lugar estas plantaciones, han conducido a que estos territorios sean controlados por grupos que administran la ilegalidad y siniestramente suplantan la autoridad (Rivera Flórez, 2005: 56). El resultado: la ya aludida trampa de ilegalidad que, a cambio de un ingreso para subsistir, apresa a los habitantes de estos lugares y acaba por marginarlos del desarrollo, la legalidad y el disfrute de sus derechos fundamentales más básicos.

Por tener lugar en zonas rurales marginadas, y por la magnitud de los efectos negativos ocasionados por los cultivos de uso ilícito, resulta imperiosa la conexión del PNIS a la RRI. Ello, claro, resaltando, como se hace en el Punto 4.1.1 del Acuerdo Final, que se trata de un programa que "[a]tiende unas poblaciones y territorios con características específicas, que por eso requiere de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás" (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 102).

Sin una solución adecuada a los problemas que aquejan a las zonas de plantaciones ilícitas la RRI no sería más que un proyecto parcial e inacabado. De la misma forma, sin una lógica y una motivación transformadora como la que inspira a la RRI, el PNIS no sería más que un programa más de sustitución de cultivos de uso ilícito. De ahí que entre ellos exista *hic ut nunc*, una relación de implicación recíproca: se necesitan mutuamente. Máxime cuando, como ha señalado la UNODC (2019: 16), la persistencia de los cultivos de coca en Colombia tiene que ver con varios factores, entre ellos:

> [...] 1) el rendimiento del cultivo, asociado a la fertilidad de los suelos y al uso de tecnologías de producción; 2) la dinámica de los precios de los diferentes subproductos de la planta de coca y el balance económico favorable de la actividad productiva; 3) la problemática de la producción lícita relacionada con los riesgos técnicos y económicos, y 4) la presión de los agentes de la cadena del narcotráfico para impulsar el establecimiento de los cultivos en las regiones productoras.

Si tres de las cuatro razones identificadas por la UNODC para la continuidad y expansión de los cultivos de uso ilícito en el país tienen que ver con cuestiones íntimamente ligadas con las metas de la RRI (solo la causa n.º 4 parece

ajena a ella), no cabe duda de la importancia de concebir y ejecutar armónica y mancomunadamente las agendas de los Puntos 1 y 4.1 del Acuerdo Final.

En últimas, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), componentes del PNIS que se conjugan en mayor grado con varios de los problemas tradicionales que aquejan al campo colombiano en las zonas de plantación, buscan incidir sobre ellos y contribuir a su superación. Para hacer frente a la pobreza rural y a la trampa de la ilegalidad se instituyen los Planes de Atención Inmediata (PAI), así como el desarrollo de proyectos productivos de largo plazo, que permiten garantizar la subsistencia de las comunidades comprometidas con la sustitución, y apuntan a mejorar sus ingresos y condiciones de vida en el mediano y largo plazo. La capacitación y el apoyo técnico que se aspira brindar a los cultivadores no solo les dará los conocimientos necesarios para la generación de valor agregado, sino que también permitirá poner fin a los problemas de uso inadecuado de la tierra. Asimismo, está prevista la generación de encadenamientos productivos con miras a las ventas hacia el mercado nacional e internacional. La formalización de la propiedad (otro de los componentes de los PISDA) deviene igualmente crucial, pues permite combatir la informalidad en la tenencia de la tierra y facilita el acceso de los beneficiarios de esta política a los recursos del sector financiero y a los programas del Estado, al tiempo que contribuye a estabilizar a las familias campesinas. Todo ello resulta fundamental a efectos del cierre de la frontera agrícola, la prevención del desplazamiento forzoso y la lucha contra la concentración y el acaparamiento de la tierra (Sánchez León, 2017: 11).

Finalmente, el componente de sostenibilidad y recuperación ambiental previsto por el Punto 4.1.3 del Acuerdo Final empalma y viabiliza los principios de desarrollo sostenible y uso adecuado de la tierra de la RRI. No otra conclusión se puede derivar de su propuesta de contribuir al cierre de la frontera agrícola y a la recuperación ambiental por medio de acciones de restauración y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos, la mitigación de los daños ambientales en zonas de especial interés ambiental (ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable), la recuperación de los bosques, y para desarrollar proyectos de protección ambiental y productivos, ambientalmente sostenibles, en zonas de especial interés ambiental (Gobierno Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 114). En últimas, ni el principio de desarrollo sostenible, ni el de uso adecuado de la tierra,

ni tampoco la aspiración de la RRI de poner fin al desplazamiento irracional de la frontera agrícola, podrán materializarse si no se repara en los nefastos efectos de la economía ilícita del narcotráfico sobre el suelo y los ecosistemas, y se toman las medidas adecuadas para corregir sus secuelas. A estos efectos, los enfoques territorial, étnico y de género previstos por el PNIS son una garantía de efectividad y acierto respecto de las medidas que se adopten en cada uno de los territorios golpeados por los cultivos de uso ilícito.

Por todo lo anterior, es indudable que el PNIS constituye un instrumento esencial para la materialización de los objetivos de la RRI. Si, como parece aceptarse con cierta unanimidad, la cuestión agraria ha sido uno de los detonantes del conflicto en Colombia y su resolución resulta imperiosa, no se puede pensar ni llevar a cabo de manera completa sin asumir enteramente los lineamientos del PNIS.

C. LO PROBLEMÁTICA QUE RESULTA LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN FORZOSA MAL GESTIONADA

Con la llegada del nuevo gobierno, uno de los asuntos que mayor debate ha generado es la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) como mecanismo para hacer frente al alto número de hectáreas sembradas con cultivos de coca. El histórico aumento que se registró en 2017 (alcanzando las 171.000 has.), y el aún alto número de hectáreas registradas en 2018 (169.000 has.) (UNODC, 2019: 13), han servido de ocasión para que distintos sectores de la opinión pública (nacional e internacional) exijan la adopción de medidas efectivas para poner freno a esta situación.

En el contexto descrito, el Gobierno Nacional ha visto en la aspersión aérea con glifosato un instrumento capaz de producir resultados inmediatos, reducir los costos económicos y el número de ataques sufridos por los miembros de la Fuerza Pública con armas de fuego, minas y artefactos explosivos (Botero, 2019). En su Programa "Ruta futuro", presentado a finales de 2018 como la política contra las drogas, se incorporó un fuerte componente represivo para disminuir la oferta (Ministerio de Justicia, 2018: 2-4), y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se fijaron importantes metas para la erradicación forzada (280.000 has.), que contrastan con las más modestas fijadas para la sustitución voluntaria (50.000

has.). También, como se comentó líneas atrás, a inicios de 2019 el presidente Duque y su ministro de defensa desplegaron una activa campaña en pro de la flexibilización de las condiciones de uso del glifosato.

El pronunciamiento efectuado al respecto en 2019 por la Corte Constitucional (auto 387 de 2019) ha sido la ocasión para que el Gobierno parezca retomar este instrumento. Con todo, deberá ajustar el PECIG a lo definido por la jurisprudencia constitucional. Primero, en la Sentencia T-236 de 2017 la Corte señaló que el Consejo Nacional de Estupefacientes podría adoptar la decisión de reanudar el referido programa siempre y cuando se profiera una reglamentación acorde a los siguientes parámetros:

> 1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.
>
> 2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación debe realizarse de manera continuada.
>
> 3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.
>
> 4. La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.
>
> 5. Los procedimientos de queja deberán ser comprehensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
>
> 6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente (Corte Constitucional. Sent. T-236 de 2017).

Posteriormente, en el Auto 387 de 2019, la Corte Constitucional hizo algunas precisiones en torno a los requisitos previamente establecidos en el fallo de 2017. Así, indicó que la expresión "evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente", más que referirse a lograr un umbral de certeza absoluta, implica una labor de ponderación entre los riesgos para la salud y el medio ambiente en comparación con la solución al problema de las drogas ilícitas, tomando en consideración todas las evidencias técnicas y científicas disponibles. De igual forma, y como aspecto crucial, el máximo juez constitucional estableció que la decisión de reanudar el programa debe estar en armonía con lo previsto en el punto 4 del Acuerdo Final, el Acto Legislativo n.º 02 de 2017 y el Decreto Legislativo 896 de 2017 (Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 26, 2019).

El 30 de diciembre de 2019 el Gobierno Nacional publicó un proyecto de Decreto encaminado a desarrollar el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente generados por la erradicación de cultivos de uso ilícito a través del método de aspersión aérea. Si bien este proyecto incorpora, entre otras, un mecanismo independiente de seguimiento por parte del Instituto Nacional de Salud (INS) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (las cuales también se encargan de la evaluación permanente del riesgo), una ruta de revisión automática de decisiones respecto de la continuidad de la actividad en caso de nuevos riesgos, un procedimiento independiente de quejas sobre afectaciones a la salud, al medioambiente, a bienes agropecuarios y a viviendas, *se echa en falta una regulación de la forma como se articulará el PECIG con el punto 4.1 del Acuerdo Final.* Se trata de una omisión mayor, por cuanto desatiende lo manifestado por la Corte Constitucional respecto de que la reanudación del programa de aspersión es una decisión que debe estar enmarcada en lo previsto en el Punto 4.1 del Acuerdo Final. Ello resulta crítico, ya que desconoce que a la luz de lo previsto en este, el programa de aspersión aérea, como cualquier otro programa de erradicación forzosa, debe ser la *ultima ratio* y debe sujetarse a las precisas condiciones establecidas en el Acuerdo, a saber: que solo procede allí donde las comunidades no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos, quedando en todo caso la erradicación forzosa supeditada a que de manera previa se surta un proceso de socialización e información de las comunidades (Gobierno

Nacional de Colombia y FARC EP, 2016: 108). Tampoco se evidencia cómo se piensan hacer valer las exigencias procedimentales y de participación de la comunidad que elevan los enfoques territorial, étnico y de género que presiden el Punto 4.1 del Acuerdo Final.

Ahora bien, además de lo delicado que puede resultar, desde un punto de vista jurídico, que el Gobierno Nacional parezca aprestarse a reanudar el PECIG en tales condiciones, exponiéndose a un nuevo e incierto enfrentamiento en los tribunales con las comunidades cultivadoras, el partido de las FARC y el bloque cívico-político que defiende el cumplimiento del Acuerdo, *preocupa también que se ignoren las evidencias de la ineficacia de esta clase de procedimientos y de los altos costos que debe pagar la sociedad colombiana por causa de su uso.* En últimas, como apuntan Gaviria y Mejía (2011: 8),

> [l]a formulación de las políticas antidrogas debería estar basada en la información disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo. En otras palabras, la evidencia científica, no la ideología, deberían guiar el diseño de las políticas antidrogas.

En cuanto a la ineficacia de esta clase de herramienta de control debe señalarse, retomando lo expresado de manera precedente, que en comparación con los programas integrales de desarrollo alternativo, como el PNIS, la tasa de resiembra es mayor cuando se acude a las fórmulas de erradicación forzosa. Así, las mediciones realizadas permiten señalar que mientras que se registra un 30% de resiembra en las zonas de erradicación forzosa, ella apenas alcanza el 0,6% en las áreas donde se han implementado procesos de sustitución voluntaria (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019: 359)[39].

Asimismo, causa perplejidad advertir que, pese al millonario esfuerzo financiero realizado por el Estado colombiano y la cooperación internacional, el problema de los cultivos de uso ilícito sigue ahí y parece agravarse. De acuerdo con Alfonso Roa (2019: 3), según cifras oficiales, entre 1994 y 2015 los gobiernos colombianos han gastado US$104,3 millones en glifosato y US$458,3 en otros operativos antinarcóticos. ¿Cómo entender que pese a

---

39 En sentido similar, cfr. Fundación Ideas para la Paz (2019: 6 y 9).

estas astronómicas cifras el problema no desaparezca? Para quienes defienden esta clase de mecanismo, "los periodos de mayor auge de los narcocultivos son resultado de políticas públicas erróneas" (Martínez Neira, 2019: 281). El problema, en su criterio, es detener las fumigaciones (Martínez Neira, 2019: 282). Ellas vendrían a ser una suerte de condena perpetua que el país debe pagar eternamente para purgar sus pecados; una cruz con la que se debe cargar para siempre. Una salida semejante parece todo menos una verdadera solución al problema. Menos aún si se repara en las letales consecuencias de sus "daños colaterales".

Al exponer lo extremas de tales consecuencias, y lo inasumible de las posiciones que buscan minimizar los efectos del glifosato sobre la vida de las personas, el medio ambiente y las comunidades afectadas, Yesid Reyes (2019) lo resumió ejemplarmente:

> La Organización Mundial de la Salud dice que el glifosato es probablemente cancerígeno, la Unión Europea prorrogó su licencia solo hasta el 2022 y Francia lo prohibirá a partir del 2021; en Estados Unidos son ya varias las condenas a Monsanto, el mismo fabricante del tenebroso agente naranja usado en Vietnam, no solo porque el glifosato causó cáncer a personas que utilizaron productos que lo contenían, sino porque el fabricante hizo todo lo posible por ocultar sus efectos nocivos; cerca de 13.000 procesos más esperan su turno ante la justicia norteamericana por hechos similares [...].
>
> Pese a todo ello, hay quienes pretenden minimizar los probables efectos nocivos del glifosato, diciendo que es tan letal como una longaniza o 500 vasos de agua. El mensaje que se quiere transmitir es simple: es verdad que el glifosato puede afectar el medio ambiente, los animales, los cultivos lícitos y las personas, y es cierto que priva a los pequeños campesinos de alternativas de subsistencia, pero esos no son más que daños colaterales que deben ser admitidos con tal de disminuir rápidamente el número de hectáreas de coca [...].

No en vano el informe de los 17 científicos de IARC-WHO en el año 2015 reportó que existe una asociación entre la carcinogenicidad del glifosato y el linfoma no-Hodgkin (Alfonso Roa, 2019: 10), en concordancia con lo manifestado por la Agencia Internacional para el Estudio del Cáncer (IRAC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), ente que reclasificó el glifosato como una sustancia tipo 2a, lo que traduce que puede causar

cáncer en humanos, vinculándolo particularmente con el cáncer del sistema linfático (Corzo, 2015).

Si a todo lo anterior se suma que los grupos armados ilegales han adoptado medidas para contrarrestar la aspersión, acudiendo a la trashumancia o al desplazamiento de cultivos ilícitos y al camuflaje en plantaciones de mayor dimensión (Alfonso Roa, 2019: 7), y que la aspersión con glifosato contribuye a agudizar la marginalización de los pequeños cultivadores, agravando su situación de vulnerabilidad ante la trampa de la ilegalidad[40], y a lacerar aún más la maltrecha legitimidad del Estado en las zonas de cultivo, *parece manifiesto lo incomprensible de su reanudación.*

Ahora bien, *lo anterior no quiere decir que el Estado colombiano deba renunciar al ejercicio de la potestad legal y legítima que le asiste de perseguir y combatir, mediante la erradicación forzosa, las plantaciones de cultivos ilícitos.* Ni el Acuerdo, ni la Constitución, ni los tratados internacionales lo exigen.

Con todo, tiene la obligación jurídica de respetar las condiciones fijadas por el Acuerdo Final para su utilización. Además, existen otras condiciones jurídicas fijadas por la jurisprudencia constitucional, como el respeto al derecho a la consulta previa y la imperiosa aplicación de los principios de prevención y de precaución (Corte Constitucional. T-236 de 2017). Y, dado que, como ha quedado en evidencia, puede ser un arma de doble filo, tiene el deber de ponderar su utilización. Su uso no debería proceder, sin más, ante cualquier plantación, en cualquier territorio, con independencia de quiénes sean los afectados por la determinación. De por medio puede haber consideraciones como el derecho a la consulta previa (para el caso de los grupos étnicos), la inmunidad resultado de la suscripción de un acuerdo individual o la confianza legítima en la no erradicación que engendra la firma de un acuerdo colectivo. Debe ponderar las implicaciones concretas de la erradicación forzosa en un territorio específico. Datos tales como si se trata de un área protegida, el tipo de plantación (comercial o de subsistencia), las repercusiones para las familias afectadas (en especial en situación de vulnerabilidad y marginación) y para la confianza de las comunidades en el Estado y en el PNIS, no son cuestiones marginales. Además, debe ponderar el método de supresión forzosa a emplear. No cualquier medio vale en

---

40 Al respecto, cfr. WINDLE (2016: 9 y ss.).

cualquier territorio. Mecanismos como la aspersión aérea resultarán siempre dudosos. Máxime cuando, como se preguntaba recientemente el diario *El Espectador* (Editorial, 2020) luego de que se dieran a conocer las cifras de erradicación manual de 2019: "[s]i el Gobierno Nacional se encuentra orgulloso de los resultados obtenidos en la erradicación de hectáreas de hoja de coca, ¿por qué insistir en volver a utilizar el glifosato, con todos los costos sociales, ambientales y económicos que eso implica?". *Las graves secuelas de la aspersión aérea con glifosato no pueden ser negadas ni minimizadas en un debate ideológico fuera de lugar.*

Así, pues, focalizar las campañas de erradicación forzosa en zonas de cultivos a gran escala, o allí donde los cultivadores se han rehusado a vincularse al PNIS, o donde, pese a haber recibido ya el apoyo del programa, han incumplido, parecería válido. *El uso estratégico*, *responsable*, *reglado*, *articulado y previsible de la potestad de erradicación forzosa operaría como un acicate para el PNIS.* Enviaría una señal de un Estado preocupado, primero, por la transformación estructural de los territorios secuestrados por los cultivos de uso ilícito y la generación de condiciones de bienestar y buen vivir en ellos; pero también dejaría en claro que existe una autoridad que juega limpio y está firmemente comprometida con el respeto de la legalidad.

III. REFLEXIONES FINALES

Frente a un asunto tan delicado para el futuro de la paz y de todos los colombianos, con tanto para ganar y perder a la vez, parece que la cuestión de qué tratamiento dar a los cultivos de uso ilícito no debería zanjarse en el simplista debate de "garrote y zanahoria". De la misma manera que la discusión sobre la reanudación del PECIG no puede darse desde el plano ideológico ni al margen de todas sus implicaciones (ambientales, sociales, políticas y culturales) ni de la información disponible, pues el porvenir de las zonas de cultivos de uso ilícito no se puede jugar en función de intereses cortoplacistas, ni puede depender de la cifra de hectáreas cultivadas. Con ser un dato relevante, este último no puede envolver la medida de todas las cosas. En cuanto a las estrategias a aplicar, es claro que más que una cuestión de todo o nada, parece preciso reconocer que, jurídicamente, el Estado dispone de todas las facultades para asegurar el cumplimiento de la Constitución y la ley en todo el territorio nacional. Con todo, es necesario

asumir con pragmatismo las limitaciones materiales de nuestro Estado social y democrático de Derecho y la realidad de su inexistencia o débil presencia en múltiples territorios tristemente en manos de grupos criminales, así como las manifiestas circunstancias de vulnerabilidad y marginación social y económica en que habitan muchas poblaciones que han caído en la trampa de la ilegalidad de las plantaciones de uso ilícito.

El impulso de programas de desarrollo alternativo como el PNIS parece ser la vía más eficaz de que dispone el Estado para tender puentes con comunidades de las que ha estado ausente. Ello no supone descartar por completo las vías coercitivas. Impone, sí, racionalizar su uso, regularlo, emplearlo de manera responsable, articulada y de buena fe, y no de cualquier modo, en cualquier tiempo ni territorio, ni sobre cualquier población. La utilización de la fuerza frente a la población vulnerable puede resultar contraproducente para la legitimidad del Estado y el proceso de construcción de paz y de confianza en las zonas de cultivos. Mecanismos como la aspersión aérea con glifosato pueden suponer unos costos ambientales, sociales y políticos tan extraordinarios que no deberían ser asumidos.

Por estar pactado el Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, y envolver "una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de *buena fe* para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía" (Corte Constitucional. Sentencia C-630, 2017), así como por los procedimientos participativos que contempla, los fines (sociales, ecológicos, económicos, culturales y políticos) que persigue, los principios que declara y los medios que prevé, plegarse al cumplimiento del Punto 4.1 (ejecución del PNIS) como solución integral y definitiva a dicho problema parece la mejor salida posible a uno de los mayores y más graves dilemas de este país.

Asumirlo significa entender que no es una solución rápida ni sencilla: cuesta dinero, toma tiempo, exige confianza y trabajo mancomunado y continuo de las autoridades y las comunidades. Requiere, además, ajustes urgentes en todos los puntos en los que ha registrado deficiencias (seguridad, coordinación administrativa, descentralización territorial, participación ciudadana, enfoque de género, financiación, vacíos legales, control de la arbitrariedad administrativa, indicadores adecuados de seguimiento del cumplimiento de metas, etc.). Sin embargo, como ha quedado patente en

estas líneas, es la única vía que al menos procura ocuparse de los muchos problemas de fondo que subyacen al complejo dilema de los cultivos de uso ilícito en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, J. "Los retos de la economía tras el fin del conflicto", *Portafolio*, 24 de agosto de 2016.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Circular 3. Lineamiento n.º 01 2018, Limitaciones al ejercicio de la Propiedad Derivados de los Programas de Acceso a Tierras, Bogotá, 2018.

AGENCIA EFE. (s.f.). "EE.UU. califica de 'inaceptable' el aumento de cultivos de coca en Colombia, *El País.com.co*, 2018.

ALFONSO ROA, O. "Glifosato. Ineficacia estructural y probabilidad de daño a la salud debido a su uso en la aspersión aérea de los cultivos del arbusto de coca. Colombia 1998-2017", *Policopias*, 2019.

ARCHILA, E. "Se necesitan fallos más contundentes de la JEP", *El Tiempo*, 27 de abril de 2019.

ÁVILA, A. *Detrás de la guerra en Colombia*, Bogotá, Planeta, 2019.

BARCO VARGAS, V. Intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 29 de septiembre de 1989, disponible en [https://www.virgiliobarco.com/es/discursos.html].

BAUTISTA REVELO, A. J.; B. CAPACHO NIÑO, L. F. CRUZ OLIVERA, M. MARTÍNEZ OSORIO, I. PEREIRA ARANA y L. RAMÍREZ BOLÍVAR. *Voces desde el cocal. Mujeres que construyen territorio*, Bogotá, Dejusticia, 2018.

BREWER CARIAS, A. "El régimen de las tierras baldías y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre las tierras rurales en Venezuela", *Anuario de Derecho*, 2005.

BOTERO, G. "Es el narcotráfico, no la aspersión aérea", *El Tiempo*, 21 de marzo de 2019.

BURGOS CANTOR, R. Concepto n.º 14636 de 2004 Asunto: Falsa Tradición, 2004.

Camacho, A. y D. Mejía. "The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia", *Journal of Health Economics*, n.º 54, 2017.

Camacho, Á. "Narcotráfico: mutaciones y política", en C. A. Mejía. *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Centro Democrático. "Propuesta diálogos de paz sin afectar la institucionalidad democrática", marzo de 2015, dispon ible en [https://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/archivo/archivo-15490235-0.pdf].

Centro Nacional de Memoria Histórica. *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013.

Chaparro Hernández, S. y L. F. Cruz Olivera. *Coca, instituciones y desarrollo. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*, Bogotá, Dejusticia, 2017.

Chaux, F. J. *Exposición de motivos del proyecto de ley "sobre dominio y posesión de tierras"*,1933.

Copi, I. M. y C. Cohen. *Introducción a la Lógica*, 2.ª ed., Limusa, 2013.

Corzo, Á. "Glifosato puede causar cáncer, oms". *El Espectador*, 14 de abril de 2015.

Defensoría del Pueblo. *Vigésimo primer informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, 2014.

Defensoría del Pueblo. *Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*, Bogotá, 2018.

Defensoría del Pueblo. *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (pnis)*, Bogotá, 2017.

De Rementeria, I. "Politique de substitution et développement alternatif", en *Géopolitique de la drogue*, Paris, Édition La Découverte, 1991.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (dane). "Tercer Censo Nacional Agropecuario, 2014", 2014.

El Espectador. "Magistrados a-visados: ¿Presión de Estados Unidos o cuestión de soberanía?", 11 de mayo de 2019.

El Espectador. "Organizaciones sociales piden a Duque mantener sustitución voluntaria de cultivos ilícitos", 16 de agosto de 2018.

El Espectador. "Volver al glifosato es un error", Editorial, 15 de enero de 2020.

El Heraldo. "Discurso de Ernesto Macías durante la posesión presidencial", 7 de agosto de 2019.

FAO. *Derecho agrario y justicia agraria*, 1975.

FAO. *FAO.ORG*, 26 de junio de 2018, disponible en [http://www.fao.org/fao-stories/article/en/c/1142861/].

Felbab-Brown, V. "Afghanistan's Opium Production is through the Roof, Why Washington shouldn't Overreact", *Brookings*, 21 de noviembre de 2017, disponible en [https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/11/21/afghanistans-opium-production].

Felbab-Brown, V. "Lo que Colombia puede aprender de Tailandia sobre política de drogas", *Economía Institucional*, vol. 19, n.º 37, 2017.

Ferreira, F. y M. Meléndez. "Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010", en A. Montenegro. *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2014.

Fundación Ideas para la Paz. "¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso", Informe n.º 06, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, 2019.

Gaviria Trujillo, C. "Prólogo", en A. Gaviria y D. Londoño (comps.). *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Gaviria, A. y D. Mejia. "Introducción", en A. Gaviria y D. Londoño (comps.). *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Gilbert, J. "Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2013.

Gobierno Nacional de Colombia y farc ep. *Acuerdo Final para la Construcción de una Paz estable y duradera*, 2016.

Gómez Maseri, S. "ee.uu. podría descertificar al país si no controla cultivos ilícitos", *El Tiempo*, 13 de septiembre de 2017.

Grossi, P. *Historia del Derecho de Propiedad. La Irrupción del colectivismo en la conciencia europea*, Barcelona, Ariel, 1986.

Gutiérrez Sanín, F. "¿Una historia simple?", en *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2015.

Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. "Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia diciembre 2016-mayo 2018", Notre Dame, Universidad de Notre Dame, 2018.

Jaramillo, S. "La paz territorial", *Oficina del Alto Comisionado para la paz*, *Conferencia dictada en la Universidad de Harvard*, 13 de marzo de 2014, disponible en [https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf].

León, M. y C. Deere. *Género, propiedad y empoderamiento*, Tercer Mundo Editores y Programa de Estudios de Género, Bogotá, Universidad Nacional, noviembre de 2000.

Lewin, J. E. "Las propuestas del No, comparadas y desmenuzadas", *La Silla Vacía*, 15 de octubre de 2016, disponible en [http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/las-propuestas-del-no-comparadas-y-desmenuzadas-58381].

Londoño, H. "Líderes de sustitución de cultivos no han sido asesinados", *El Espectador*, 27 de enero de 2020.

Márquez, E. "Politique: la Colombie sous la influence", en *Géopolitique de la drogue*, Paris, Édition La Découverte, 1991.

Martínez Neira, N. H. *Las dos caras de la paz*, Bogotá, Planeta, 2019.

Martínez E., M. *Régimen de Tierras en Colombia. Antecedentes de la Ley 200 de 1936 "Sobre régimen de tierras" y decretos reglamentarios*, Bogotá, Talleres Gráficos Mundo al Día, 1939.

Mejía, D. y D. M. Rico "La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia", en A. Gaviria y M. D. (comps.). *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Ministerio de Justicia. "abc. Ruta futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas", 2018, disponible en [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/abc _Poli%CC%81tica_AntiDrogas.pdf].

Moncayo Cruz, V. M. "Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente", en *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2015.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. "Estas fueron las propuestas del NO y así quedaron en el Acuerdo de paz", 2016, disponible ne [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/noviembre/Estas-fueron-las-propuestas-del-NO-convertida].

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*, Bogotá, unodc, 2019.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (unodc). *Informe mundial sobre las drogas 2017. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*, Viena, unodc, 2017.

onu. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*, 2018.

onu. *Declaración sobre los derechos de los campesinos*, 2018.

Osorio Alvis, M. A. *Política de drogas con enfoque de derechos humanos: población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

Ospino, H. "Situaciones que condicionan el cumplimiento de las principales funciones de parques nacionales naturales de Colombia en la región amazónica", en *Áreas Protegidas amazónicas y sus funcionarios como víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, 2019.

Parra Cristancho, A. "La reforma agraria: el ocaso de una política de inclusión en Colombia", *Lecturas sobre derecho de tierras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, mayo de 2017.

Pimiento Echeverri, J. A. *Teoría de los bienes de uso público*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, (s.f.).

Pimiento Echeverri, J. A. *Derecho administrativo de bienes. Los bienes públicos: historia*, *clasificación*, *régimen jurídico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

Puerta, F. y M. P. Chaparro. "Radiografía del fracaso de la sustitución de cultivos de coca en Colombia", *InSight Crime*, , 29 de marzo de 2019, disponible en [https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/sustitucion-voluntaria-coca-colombia].

Red +. "ee.uu. celebra decreto que busca reanudar aspersión aérea con glifosato en Colombia", 31 de diciembre de 2019, disponible en [http://www.redmas.com.co/internacional/ee-uu-celebra-decreto-busca-reanudar-aspersion-aerea-glifosato-colombia/].

Restrepo, J. M. "No paz y déficit fiscal como riesgos país", *El Espectador*, 27 de febrero de 2016.

Revelo Rebolledo, J.; M. García Villegas et al. *El Estado en la periferia. Historias locales de debilidad institucional*, Bogotá, Dejusticia, 2018.

Revista Semana. "Los 10 duros dardos de Uribe a la firma de la paz", 26 de septiembre de 2016.

Reyes, Y. "Glifosato y daños colaterales", *El Espectador*, 29 de julio de 2019.

Rivera Flórez, G. *Cultivos de coca*, *conflicto y deslegitimación del Estado en el Putumayo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Rocha, A. *De la prueba en derecho*, Bogotá, 1983.

Salas Salazar, L. G. "Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia", *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 26, n.º 2, 2016.

Salgado, H. "Hacia una nueva política pública sobre sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo", en *El acuerdo agrario*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2017.

Sánchez León, N. *Estrategias para una reforma rural transicional*, Bogotá, Dejusticia, 2017.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación cinep/ppp-cerac. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*, Bogotá, 2019.

Sen, A. *Desarrollo y libertad*, Esther Rabasco y Luis Toharia (trads.), Bogotá, Planeta, 2000.

Vargas Meza, R. *Fumigación y conflicto. Política antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Bogotá, tm Editores, 1999.

Vargas Meza, R. *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia*, Bogotá, Corcas Editores, 2010.

Vela Orbegozo, C. F. *El ombudsman*, 2014.

Vela Orbegozo, B. *Colombia no es una isla. Una contribución al debate sobre la formación del Estado colombiano en el entorno global*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

Zorro, C. "Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)", en A. Gaviria y D. Mejía. *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.

Windle, J. *Suppressing Illicit Opium Production. Successful Intervention in Asia and the Middle East*, Londres, I. B. Taurus, 2016.

Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional*, n.º 116 del 20 de julio de 1991 (Congreso de la República 20 de julio de 1991).

Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 26 del 18 de julio de 2019.

Corte Constitucional. Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017.

Corte Constitucional. Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017.

Corte Constitucional. Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014, Expediente T-4.267.451.

Decreto 238 del 1.º de febrero de 2012, *Diario Oficial*, año CXLVII, n.º 48330.

Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014, *Diario Oficial*, año CL, n.º 49379.

Decreto 578 del 27 de marzo de 2018, *Diario Oficial* n.º 50.548.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Resolución nº. 041 del 31 de octubre de 1996, Determinación de extensiones para las UAF, *Diario Oficial*, n.º 42910.

Superintendencia de Notariado y Registro. Artículo 3.º Resolución 4209 del 24 de abril de 2018).

Superintendencia de Notariado y Registro. Resolución 4721 del 10 de mayo de 2018.