

El papel de las Fuerzas Militares en el control y erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia y Perú ante los desplazamientos forzados¹

3

<https://doi.org/10.21830/9789585284869.03>

Paola Alexandra Sierra-Zamora²

Sara Gabriela Sierra Aponte³

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Manuel Bermúdez-Tapia⁴

Universidad Privada San Juan Bautista

Andrés Eduardo Fernández-Osorio⁵

Escuela de Aviación del Ejército

1 Este capítulo hace parte de los resultados del proyecto de investigación “Estrategia nacional: por una Política de Seguridad y Defensa a la vanguardia de las amenazas contemporáneas” del Grupo de Investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, registrado con el código COL0123247 de Minciencias.

2 Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universitat de València (España) y PhD (c) en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional de esta misma casa de estudios. Gestora de investigación del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3146-7418> - Contacto: paola.sierra@esdegue.edu.co

3 Internacionalista (en curso) de la Universidad de La Salle. Pasante del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1784-8687> - Contacto: sara.sierra@esdegue.edu.co

4 Abogado (*magna cum laude*) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho y PhD en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Argentina. Profesor-investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464> - Contacto: manuel.bermudez@upsjb.edu.pe

5 Teniente Coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política, de la Universidad de Barcelona, España. Magíster en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad, University College London, Reino Unido. Magíster en Relaciones Internacionales, Higher School of Economics, Moscow, Federación de Rusia. Investigador del Grupo de Investigación en Aviación Militar, de la Escuela de Aviación del Ejército. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258> - Contacto: andres.fernandez@buzonejercito.mil.co

Introducción

Los cultivos ilícitos de coca y de amapola se han convertido en un problema nacional con alcances significativos para Colombia y Perú. El nivel de influencia repercute en los índices económicos, políticos, sociales, demográficos y ambientales en ambos países, sin que se registre una situación de mejoría, especialmente, cuando se observa que los grupos guerrilleros y terroristas se han vinculado con grupos productores de cultivos ilícitos que proveen a organizaciones de narcotraficantes con un alcance internacional. Un hecho que se amplifica desde mediados de los años ochenta del siglo pasado y que ha permitido identificar a países productores de estos cultivos como Perú, Bolivia y Colombia (García & Antesana, 2010).

En efecto, Colombia es un país que se encuentra en el radar de los narcotraficantes por su atractiva ubicación geográfica, además de que presenta una acreditada fertilidad de la tierra por tener una de las mayores y mejores muestras de biodiversidad a nivel mundial. De hecho, en el caso peruano, se evidencia que las zonas geográficas vinculadas al narcotráfico son las más parecidas a Colombia en cuanto a la calidad de las tierras. No obstante, los primeros cultivos ilícitos tuvieron lugar en territorio peruano y boliviano, pero por las acciones de erradicación de estos cultivos, sobre todo en Perú, el cultivo se trasladó y se masificó en Colombia (Montúfar & Whitfield, 2003).

A pesar de la implementación de los procesos de erradicación, se manifiesta ampliación de los cultivos ilícitos en nuevos territorios y zonas en cada país, pues este negocio se convierte en la primera fuente de financiación de grupos al margen de la ley por medio del narcotráfico, actividad que en Colombia y Perú es la base económica de muchos grupos guerrilleros. Es por esta razón que tales organizaciones delictivas fuerzan a los campesinos al cultivo de plantas ilícitas y, si estos abandonan sus tierras, movilizan a otros campesinos de sus lugares de origen para así continuar con el proceso de producción.

En contraste con esto, el Estado se ha visto obligado a buscar estrategias mediante políticas públicas para la erradicación de dichos cultivos, con la doble finalidad de contrarrestar el tráfico de drogas ilícitas y de atender las necesidades de los campesinos que se han visto afectados por el desplazamiento

por despojo de sus tierras o por condiciones de semiesclavitud bajo amenaza de muerte (Lara, 2013). Además, en 1998, la existencia de carteles de drogas en Medellín y Cali, que controlaban un 70 % de la cocaína que se trasladaba de Colombia a Estados Unidos, promovió la cooperación internacional entre ambos países con el fin de dar de baja o encarcelar a los jefes principales de los carteles existentes (Páez, 2012).

Era evidente que Colombia se encontraba en la agenda central de los Estados Unidos, que buscaba ganar la lucha contra el narcotráfico iniciada en Colombia, que se diferenciaba de Perú por su producción y comercialización a gran escala por parte de organizaciones (carteles) mucho más estructuradas y con relaciones muy cercanas a los carteles de México y de Estados Unidos. Consecuentemente, surge el Plan Colombia entre 1999 y el 2000, época en la que se registró uno de los más altos índices de cultivos de coca en la historia del país, con reportes de cifras entre 160 119 y 163 289 hectáreas sembradas (Ramírez, 2014, p. 14), factor que permite explicar por qué Estados Unidos escogió a Colombia y no a Perú para el establecimiento de sus operaciones en la “lucha” contra el narcotráfico.

Para ese entonces, las cifras demostraban un crecimiento acelerado en cuestiones de cultivos y hacían evidente la falta de una acción efectiva del Estado colombiano para el respectivo manejo de esta situación (Zevallos, 2012). Sin ofrecer los resultados esperados, las acciones de erradicación en Colombia tuvieron predominantemente las siguientes características:

- a) Desde el 2000 hasta el 2006 se intensificaron las fumigaciones aéreas con glifosato, pero el área sembrada llegó a 172 000 hectáreas. (Cubides-Cárdenas et al., 2019)
- b) La disminución de cultivos ilícitos en Colombia solo registró un 11 % para el 2001, en comparación a los años previos. (Ramírez, 2014, p. 14)
- c) Además de la fumigación aérea con glifosato, se ejecutan acciones de erradicación manual forzosa, especialmente, por su relación con los procesos de negociación y desmovilización de los paramilitares. (Ramírez, 2014, p. 14)

Estas técnicas de erradicación son empleadas dependiendo del terreno en el que se encuentren los cultivos, ya que para esa época el país se ve acorralado por el conflicto armado interno que busca apoderarse del territorio nacional.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC) ha hecho su propio registro del aumento de los cultivos ilícitos en Colombia. Específicamente de coca, en 2003 reportó 113 850 hectáreas, en 2004 fueron 114 100 hectáreas, en 2005 fueron 144 200 y en 2006 registró 157 200 (Ramírez, 2014).

Como se comentaba anteriormente, a pesar de las medidas utilizadas por el Gobierno colombiano para la erradicación de estos cultivos, se impuso el dominio violento de las fuerzas armadas al margen de la ley sobre los campesinos. Después de seis años de trabajo con el Plan Colombia, en el 2006 se evalúan las fumigaciones aéreas con glifosato desde el Gobierno nacional y el Congreso de los Estados Unidos, y puesto que este último se ve influenciado por los altos gastos en aumento de la guerra en Irak, se reduce el presupuesto:

Como resultado del debate en el Congreso, el 21 de junio de 2007 la Cámara de Representantes redujo la financiación militar a Colombia en US\$168 millones, cambió los porcentajes destinados a ayuda militar que durante los seis años del Plan Colombia se había mantenido en un 80 % frente a un 20 % destinado a programas sociales, económicos y de promoción a la justicia y se acordó el 55 % para ayuda militar y 45 % para desarrollo social y económico. (Ramírez, 2014, p. 17)

A partir de lo anterior, Colombia se pronunció anunciando que tomará la responsabilidad del manejo de menos recursos económicos y tácticos con mayor eficiencia, y los recursos que hicieran falta el país los pondría, con lo cual se inicia la erradicación manual con prioridad sobre la fumigación aérea (Ramírez, 2014).

Esto les permitiría a las comunidades rurales colombianas un descanso en cuanto a su salud, ya que la erradicación manual no es contaminante como la fumigación aérea con glifosato, pues este químico, además de ser tóxico para los humanos y los animales, al no contener compuestos con un pH balanceado, provoca una alteración de la salinidad de la tierra en las zonas de cultivo, que a su vez afecta el funcionamiento normal del ecosistema donde sea rociado. Este caso no se registró en el Perú, porque el cambio de cultivos ilícitos a cultivos de promoción para agroexportación generó mejoras en la política productiva nacional, lo cual constituyó el motor del cambio económico desde los años

noventa del siglo pasado, en particular, con la industrialización del cacao, el café, el mango y productos nativos (Díaz, 2000). Una perspectiva no seguida por la nación colombiana, que continuó con el Plan Colombia, el cual constaba de tres etapas:

- a. “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (2000-2006), enfocado en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos.
- b. La segunda etapa (2007-2009) se focalizó en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social: se orientaron los recursos hacia la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se reforzó la justicia y la promoción de los derechos humanos (en adelante DD. HH.), y se dio apertura a los mercados, el desarrollo integral social y la atención integral a población desplazada.
- c. “Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia” (2010-2015): se continúa la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, se crean programas económicos y sociales para comunidades vulnerables, se promueve la gobernabilidad democrática y el respeto por los DD. HH. (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno & Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas, 2016).

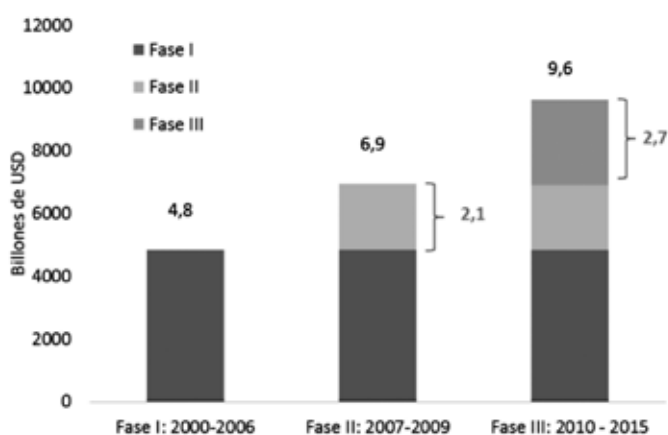


Figura 1. Evolución de los recursos del Plan Colombia.

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas (2016, p. 1)

Según la figura 1, la inversión económica hecha por Estados Unidos y Colombia para el Plan Colombia fue más significativa en la primera fase. Esto quiere decir que la erradicación de cultivos ilícitos ha sido un punto focal para la lucha contra el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, mientras que el apoyo a comunidades vulnerables y el fortalecimiento a la democracia y la gobernabilidad han quedado a un lado, lo que provocó la fragilidad y la desconfianza en las instituciones del Estado.

En el 2016, la Cámara de Representantes decidió legalizar la marihuana de uso medicinal, terapéutico y científico, con lo que Colombia se convirtió en el cuarto país en Latinoamérica⁶ en tomar esta decisión (“Colombia, cuarto país de Latinoamérica en legalizar la marihuana medicinal”, 2019). De acuerdo con esta decisión, los cultivos y la distribución estarían bajo el monopolio del Gobierno colombiano y se consagraron las condiciones para expedir licencias de cultivo con tarifas supervisadas por el Gobierno nacional, con duras sanciones para quienes hicieran tráfico ilícito de estupefacientes.

Entre 2016 y 2017 Colombia alcanzó un récord mundial en área sembrada de hoja de coca: 171 000 hectáreas, según un informe de Naciones Unidas publicado el 26 de junio. Estados Unidos, principal destino de la cocaína, ha exigido a Duque mayores resultados en la lucha antidrogas. (AFP Colombia, 2019)

Esto quiere decir que hubo un auge en los cultivos ilícitos en Colombia, no obstante, es una situación que se ha venido presentando históricamente, aunque, en este periodo de tiempo se esperaba la disminución de los cultivos de uso ilícito como consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz y su implementación (Sierra-Zamora & Cubides-Cárdenas, 2018). El proceso de implementación por parte del Estado colombiano ha sido lento y lleno de dificultades, en parte, por los procesos de legalización que se deben llevar a cabo y las revisiones que deben hacer el Congreso de la República y la Cámara de Representantes antes de asignar fondos del presupuesto nacional a esta causa.

En 2018, la atención se centró en las elecciones presidenciales, lo que llevo al país a enfocarse en el próximo mandatario que llevaría a cabo la implementación del Acuerdo de Paz y sus garantías para las víctimas y los victimarios;

6 Chile, Puerto Rico y Uruguay dieron el paso antes.

como resultado se obtuvo la llegada al poder de Iván Duque (“Iván Duque es el nuevo presidente: reviva aquí la jornada”, 2018). El nuevo presidente, Iván Duque, en su primer año consiguió liderar la cruzada en contra de Nicolás Maduro, prohibir el porte de la dosis mínima, volver a la aspersión aérea con glifosato, hacer objeciones a la JEP y establecer la “economía naranja” con un lema de equidad, legalidad y emprendimiento.

Para que el gobierno sea aún más eficiente, el presidente debe lograr gobernabilidad, destrabar la implementación del Acuerdo de Paz, reactivar la economía, reducir los cultivos de uso ilícito y mejorar el problema venezolano. No obstante, en cuestión de erradicación de cultivos ilícitos el presidente Duque aseguró, por una parte, que durante los primeros cuatro meses de gobierno se habían erradicado 60 000 hectáreas de hoja de coca⁷. En realidad, según el Ministerio de Defensa en los primeros cinco meses fueron 30 435 hectáreas⁸ erradicadas de manera forzosa, a lo que se le pueden sumar 8549 hectáreas sustituidas de manera voluntaria por campesinos integrantes del PNIS según el Informe de Naciones Unidas (AFP Colombia, 2019). Por otra parte, Duque aseguró la erradicación de más de 80.000 hectáreas de cultivos ilícitos⁹, sin embargo, el Ministerio de Defensa indica que entre el 7 de agosto de 2018 y el 1.º de mayo de 2019 fueron erradicadas de manera forzosa 61 737 hectáreas de cultivos de coca (AFP, 2019).

El AFP concluye que, desde la posesión del presidente Duque, se han erradicado de manera forzosa y bajo el marco del PNIS 70 836 hectáreas de cultivos ilícitos, en especial, coca, según los informes de Naciones Unidas y el Ministerio de Defensa. En conclusión, los consejeros del presidente y la oficina de prensa no han convencido al presidente Duque antes de los pronunciamientos para corregir las cifras, lo que hace quedar mal al país ante el mundo y crea incertidumbres respecto al progreso de la implementación de los Acuerdos de Paz firmados en 2016.

7 Reunión con el presidente Donald Trump el 13 de febrero de 2019 (AFP Colombia, 2019).

8 Equivale a 6087 hectáreas eliminadas al mes (AFP, 2019).

9 “Audiencia pública en la que solicitó a la Corte Constitucional la modificación de la sentencia de 2015 que suspendió las fumigaciones aéreas con glifosato ante posibles afectaciones a la salud y el ambiente, el 7 de marzo de 2019” (AFP Colombia, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace el planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el rol del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia después de la firma del Acuerdo de Paz? Para resolverla se acude a la metodología el método mixto de tipo deductivo, descriptivo y analítico, ya que se requiere inspeccionar la historia de la participación del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos desde 1998 hasta 2016 (con el Acuerdo de Paz vigente), para lo cual se hará un rastreo de la historia de los cultivos ilícitos en Colombia con el fin de determinar el estado actual de estos y de la población afectada.

La estructura de este capítulo es la siguiente: en el primer apartado se hace una breve reseña histórica sobre los cultivos ilícitos en Colombia y las técnicas de erradicación llevadas a cabo por el Gobierno colombiano desde 1998 hasta hoy, con el fin de conocer los antecedentes de las actuaciones del Ejército Nacional en esta lucha contra las sustancias psicoactivas consideradas ilegales.

En el segundo apartado, “Los cultivos ilícitos en Colombia”, se define qué son y cuáles están presentes en Colombia, además, se explican las técnicas de erradicación usadas por el Gobierno colombiano históricamente, se habla del punto cuatro del Acuerdo de Paz firmado en 2016 y lo que ha sucedido con los cultivos ilícitos después de la firma del acuerdo.

El tercer apartado, “El papel del Ejército Nacional en la erradicación de cultivos ilícitos”, muestra las estrategias del Ejército Nacional para ayudar a la erradicación de cultivos ilícitos, mitigar el mercado de las drogas ilícitas y también el desplazamiento forzoso.

En el cuarto apartado, “Apreciaciones actuales de los cultivos ilícitos”, se analiza la relación entre los dos apartados anteriores, para finalmente dar respuesta a la pregunta-problema en las Conclusiones.

1. Cultivos ilícitos en Colombia

Para entender qué son los cultivos ilícitos en Colombia se debe entender su concepto, por lo tanto, se define *cultivo* como la acción y efecto de cría y explotación de seres vivos para fines científicos, económicos o industriales, y se define *ilícito* como algo no permitido moral o legalmente dentro de un Estado,

de acuerdo con las acepciones correspondientes del *Diccionario de la Lengua Española* (Real Academia Española, 2019). Según esto, se consideran *cultivos ilícitos* aquellas acciones de explotación de seres vivos que se consideren ilegales dentro del territorio nacional para fines industriales, en el caso de Colombia. En consecuencia, se consideran ilícitos todos los actos cometidos por personas naturales con el objeto de producir y comercializar plantas (hoja de coca¹⁰, marihuana¹¹ y amapola¹²) para extraer insumos básicos para la generación de estupefacientes dentro del territorio nacional. Este es el sustento para que el Gobierno colombiano desarrolle estrategias en contra de estos actos, de manera tal que los campesinos cultivadores se ven afectados por la normatividad en curso para la erradicación de cultivos ilícitos: erradicación forzosa, aspersión aérea con glifosato y erradicación manual.

La erradicación forzosa, según Vargas, “consiste en esparcir dosis adecuadas de un herbicida sobre el follaje del cultivo con la finalidad que el ingrediente activo penetre en las hojas de la planta, afecte sus partes vitales, y ocasione su muerte prematura” (2004, p. 113). Esta es una de las primeras estrategias —empleada en los años setenta del siglo pasado— que fueron utilizadas por el Gobierno colombiano para combatir los cultivos ilícitos y, así, afectar la oferta de narcóticos. Por otro lado, como las zonas en las que estos cultivos se encontraban eran pequeñas comparadas con las actuales, esta estrategia fue efectiva por un tiempo.

La aspersión aérea con glifosato, por su parte, a pesar de no ser el primer plaguicida¹³ utilizado para este fin desde 1984, sí ha sido uno de los más efec-

10 La coca es una planta con un complejo conjunto de nutrientes minerales, aceites esenciales y varios componentes con mayores o menores efectos farmacológicos, uno de los cuales resulta ser el alcaloide cocaína, que en su forma concentrada o sintetizada es un estimulante con propiedades potencialmente adictivas (Transnational Institute, 2011).

11 La marihuana es una mezcla de hojas, tallos, semillas y flores secas y picadas de la planta conocida como cannabis. Puede ser de color verde, café o gris y recibe varios nombres. La marihuana afecta la mente, es decir, afecta la función normal del cerebro porque contiene THC (delta-9-tetrahidrocannabinol) y otras 400 sustancias químicas adicionales (National Institute on Drug Abuse, 2019).

12 La amapola es una planta de la cual se realiza un corte en las paredes de la cápsula para extraer el látex, secarlo y hacerle un proceso químico con el fin de obtener el opio. Por medio de otros procedimientos se extrae la morfina, la heroína y la codeína (“Qué es el opio, su historia, sus consecuencias y para qué se utiliza”, 2005).

13 Paraquat fue el primer plaguicida utilizado, pero dejaba consecuencias perjudiciales para la salud, por eso su retiro de las fumigaciones.

tivos y seguros hasta el momento; no obstante, su uso no evitó una rápida expansión del narcotráfico desde entonces (Vargas, 2004). En cambio, sí se han demostrado los riesgos que conlleva su aplicación:

El 20 de marzo de 2015 la Agencia Internacional de Investigación sobre Cáncer (IARC), filial de la Organización Mundial de la Salud, declaró como potencialmente cancerígeno al glifosato, lo que llevó a que se repensara el uso del plaguicida en la erradicación de cultivos ilícitos en el país. Sin embargo, en el terreno científico sigue la discusión porque existen conclusiones diferentes, que deberán explorarse a la luz de los conflictos de intereses que pueden tener los autores. Tras discusiones, incluso dentro del gobierno nacional, la decisión de no usarlo quedó en firme el 14 de mayo, algo más de tres décadas después de haber sido iniciado su uso. De esta manera el plaguicida fue erradicado del uso en las fumigaciones contra cultivos ilícitos, sin haber logrado su objetivo de erradicar o por lo menos disminuir la extensión cultivada. (Idrovo, 2015)

Esto quiere decir que, así como el paraquat, el glifosato no es seguro para la salud de la comunidad de cultivadores que se encuentran cerca a los cultivos ilícitos. Por lo tanto, el Estado debe seguir en la búsqueda de nuevas estrategias para una erradicación segura que garantice la no resiembra y el bienestar de la gente, y que tenga visto bueno de entidades internacionales protectoras de la salud pública.

Ahora bien, en cuanto a la erradicación manual, para el 2004 se crearon *grupos móviles de erradicación* (en adelante, GME), que se encargaron de ir a las zonas cultivadas para ejercer este plan del Estado colombiano en compañía del Ejército Nacional. Esto ocasionó molestias en la guerrilla, que aseguró enfrentarlos y no responder por las vidas de aquellos campesinos que se quedaran, lo cual aumentó el número de heridos y de muertos, provocó bombardeos en las zonas por parte del Gobierno colombiano y generó fenómenos de desplazamiento forzoso de la población. Finalmente, los grupos móviles de erradicación (en adelante, GME) siguieron con sus labores en compañía del Ejército Nacional, mientras a la población se le hizo la oferta de denunciar los cultivos y hacer parte de la erradicación, con el fin de obtener beneficios de los proyectos de desarrollo alternativo que empezaron en el 2006 (Tobón & Restrepo, 2009).

Luego, en 2016, se publica el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el

Gobierno colombiano y las FARC-EP. El documento incluye un punto cuatro llamado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, que tiene en cuenta que “la 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” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2019). Esto quiere decir que el narcotráfico en Colombia ha aumentado los problemas internos del país, debido al conflicto interno armado y su financiación, la pobreza, la violencia, el expendio y consumo de drogas ilícitas y la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población.

Asimismo, el mencionado punto cuatro del Acuerdo habla del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante, PNIS), que tiene como finalidad generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones campesinas afectadas por los cultivos ilícitos. Estas, a la fecha, son campesinos en condición de pobreza que basan su sustento económico en dichos cultivos. Es por esto que el PNIS es autoridad nacional en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con autoridades departamentales y municipales. Además, tiene el objeto de crear soluciones sostenibles y definitivas para solucionar el problema de los cultivos ilícitos. Los principios por los cuales se rige el PNIS son los siguientes:

a) Integración a la Reforma Rural Integral (en adelante RRI)

Hay que tener presente que el PNIS es un componente de la RRI, además este solo atiende comunidades y territorios rurales con características específicas.

Aquellas zonas afectadas por los cultivos ilícitos pueden coincidir con territorios en los que se implementan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET en adelante), de ser así, las acciones deben ser llevadas a cabo bajo el Plan de Acción para la Transformación Regional de dicho territorio, en los casos de no coincidencia, los planes a llevar a cabo serán los acordados con las comunidades teniendo como enfoque el tema agrícola.

b) Construcción conjunta participativa y concertada

La restauración de los territorios y las comunidades afectados por los cultivos de uso ilícito se hará de la mano con las autoridades nacionales, departamentales y nacionales con el fin de darle solución a este problema y superar la pobreza, para esto es necesario que las comunidades, tanto hombres como mujeres, abandonen los cultivos ilícitos y empiecen la transición hacia otras actividades económicas.

- c) Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio
El PNIS debe reconocer y tener en cuenta las características, necesidades y particularidades económicas, culturales y sociales de las comunidades y territorios rurales, sobre todo en comunidades indígenas y afrodescendientes, y mujeres presentes, siempre tratando de garantizar sostenibilidad socio ambiental.
- d) Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana
Para que las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos gocen de bienestar y buen vivir es necesario que las personas, las instituciones y las comunidades se comprometan a respetar las normas del Estado social de derecho, fortalecer los valores democráticos, convivencia ciudadana y observancia de los derechos humanos.
- e) Sustitución voluntaria
Los campesinos y campesinas que estén decididos y comprometidos a renunciar a los cultivos ilícitos de forma voluntaria obtendrán un apoyo de parte del Estado colombiano en los términos acordados con las comunidades para crear condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016)

En líneas generales, estos procedimientos y etapas en el Perú se aplicaron en una mejor medida, especialmente porque no se registró actividad terrorista (guerrillas) en las zonas donde habitualmente se registraban cultivos ilícitos (Zevallos, 2012). Respecto de Colombia, sin embargo, podemos detallar que el punto cuatro del Acuerdo Final se encuentra fuertemente ligado a garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental en las comunidades donde los cultivos de uso ilícito han tenido presencia, es aquí donde se encuentra la relevancia del PNIS y sus principios regulatorios enfocados en comunidades y territorios rurales con características especiales (Fajardo & Beltrán, 2018).

2. Cultivos ilícitos después de la firma del Acuerdo de Paz

En Colombia, los cultivos ilícitos están en proceso de erradicación. Esto quiere decir que el Gobierno nacional está poniendo recursos económicos y humanos para esta labor, sin embargo, se requiere de la colaboración voluntaria de las personas que integran las comunidades campesinas, que son

quienes trabajan los cultivos ilícitos en los diferentes territorios afectados por el conflicto armado y el narcotráfico, por lo que el proceso debe ser un trabajo en equipo por parte de los colombianos.

Respecto a lo anterior, Llorente (2019) sostiene que el Gobierno nacional, con un plan de acción, espera la erradicación de 100 000 hectáreas de coca: 50 % por medio de erradicación forzada y 50 % por medio de erradicación voluntaria. A esto se le suma que el PNIS se implementó inicialmente en 36 municipios, que concentraban alrededor del 52 % de hectáreas cultivadas con coca para el 2016, ahora un 70 % de estos municipios ha accedido a mejoras en vías terciarias y en construcciones de infraestructura. Además, el 67 % de las familias beneficiadas por el PNIS cultivaban coca, con lo cual se nota un compromiso del 90 % por parte de estas, según datos verificados por UNODC (2018). Para el 2017, un total de 28 660 familias empezaron a recibir \$12 millones al año cada una, repartidos por asignaciones mensuales; otras están en proceso de validación, con lo cual se considera que, para el primer trimestre del 2018, se completaría el total de las familias recibiendo una asignación con la finalidad de disminuir los cultivos de coca (UNODC, 2018).

Complementariamente, Garzón et al. (2019) presentan algunas cifras de referencia, a dos años de la implementación del PNIS:

- a) Aproximadamente, 130 000 familias firmaron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria; el 76 % de las familias ha sido vinculadas al PNIS.
- b) En 2019, el PNIS requiere una inversión de \$1.6 billones para cumplir los compromisos que hoy hacen parte del Programa. Actualmente, cuenta con aproximadamente \$1 billón.
- c) Con el PNIS se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 34 767 hectáreas de cultivos de coca: 29 393 de manera voluntaria y 5 374 con apoyo de la Fuerza Pública.
- d) El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos es del 94 %; la resiembra verificada por UNODC, del 0,6 %.
- e) La vinculación de las 33 119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos necesitaría \$1.3 billones adicionales, que no están presupuestados.
- f) 67,5 % de las familias recibió al menos el primer pago bimestral, el 40 % cuenta con asistencia técnica y el 17 % se ha beneficiado del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento.

- g) Los rezagos en la implementación de los componentes del PNIS son evidentes. El plan inicial era que se comenzaran a desarrollar a partir del segundo pago, es decir, desde el tercer mes. Sin embargo, la Asistencia Técnica comenzó, en promedio, con cinco meses de retraso, mientras que el autosostenimiento ha tenido diez meses de retraso y los proyectos de ciclo corto, 16 meses.
- h) 13351 familias se encuentran suspendidas del PNIS. Siete municipios concentran el 62 % de los casos.
- i) Solo el 10 % de los recolectores inscritos en el PNIS se están beneficiando del plan de atención diseñado para esta población.
- j) De los 88 núcleos veredales que hacen parte del PNIS, solo dos iniciaron proyectos de ciclo corto: Briceño, en Antioquia, y Guerima en Vichada.
- k) De las 23 500 familias que ya habrían identificado líneas productivas, alrededor del 72 % priorizaron la ganadería.
- l) El PNIS vinculó aproximadamente 3000 familias cuyos predios se encuentran en Parques Nacionales Naturales, sin tener en claro cuáles son las alternativas económicas que se pueden desarrollar en estos territorios.
- m) En 2018 los homicidios en los municipios PNIS se incrementaron 38 % respecto a 2017, y la tasa por cada 100 000 habitantes aumentó 16 puntos porcentuales.
- n) Con respecto a las agresiones a líderes sociales en los municipios que hacen parte del PNIS, durante el 2018 disminuyeron las amenazas en un 68 %, pero aumentaron los homicidios en un 165 %.

Respecto a lo anterior, podemos decir que el PNIS está planteado para ser eficiente en la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, sin embargo, es evidente que tiene fallas, empezando por la posibilidad de resiembra, la falta de protección de los líderes sociales de los territorios, la forma de integración de las familias en el proceso de erradicación voluntaria, las posibilidades de compromiso de parte de las familias para mejorar la eficiencia del proceso y el alcance del programa para otros territorios que no solo sean cultivadores de coca.

En el Informe 06 de la Fundación Ideas Para la Paz (2019) encontramos que la erradicación de cultivos ilícitos tiene problemas que comienzan con el planteamiento del PNIS. Primero, no hay claridad en la implementación del PNIS en la RRI, ya que el PNIS es un componente de la RRI, pero sin aclaración de su intervención en la transformación territorial.

Segundo, para medir la eficiencia del PNIS se basan en las hectáreas erradicadas, por lo tanto, hay una ausencia de indicadores y metas enfocados en la transformación de territorios. Tercero, carencia de criterios de priorización y focalización de territorios con claridad. Cuarto, a pesar de la entrega de recursos de emergencia a los campesinos por la erradicación de cultivos de uso ilícito, hubo una evidente ausencia en el cubrimiento de los bienes y servicios públicos para estas familias (Sierra-Zamora et al., 2016). Quinto, no hubo claridad de dónde se iban a obtener los recursos para la implementación del PNIS después de la firma del Acuerdo Final. Sexto, choque entre estrategias de erradicación forzada y voluntaria, de forma que la fuerza pública interviniera en zonas que contaban con acuerdos previos. Séptimo, intervención de Juntas de Acción Comunal que se convirtieron en la voz de las comunidades y los entes seleccionadores de los beneficiarios de los programas de ayuda con poca transparencia en el proceso. Octavo, falta de garantías judiciales para los cultivadores de coca que accedieran a la erradicación voluntaria por falta de aprobación del Congreso.

Según lo anterior, el PNIS necesita una reformulación respecto a la implementación que se está dando, pero para esto es necesaria una reestructuración de su financiamiento, ya que este es la base del Plan de Acción a llevar a cabo.

El PNIS presenta grandes retos desde su formulación, y en este momento es necesario empezar a evaluar cada aspecto que lo compone para tener presente qué se debe mejorar o reestructurar. En efecto, las comunidades asociadas con el PNIS son en realidad quienes mayormente ven los efectos negativos de esto. En términos generales, la falta de financiación provoca la falta de subvenciones a los campesinos comprometidos con la erradicación voluntaria y, a su vez, disminuye el número de hectáreas impactadas por la erradicación; no hay un reemplazo oportuno y sostenible de los cultivos de uso ilícito como se esperaba; no se da prioridad a que las comunidades se integren al PNIS voluntariamente para iniciar un proceso de erradicación, sino que, por el contrario, la falta de comunicación entre los equipos erradicadores ha provocado erradicación forzada sin darle la oportunidad a comunidades de integrarse a la erradicación voluntaria; la falta de comunicación también ha promovido los falsos portadores de voz dentro de las comunidades, de modo que quedan por

fuera quienes en verdad merecen ser beneficiarios de programas como el PNIS; por último, la falta de acuerdos dentro del Gobierno ha provocado la ausencia de garantías judiciales para los campesinos que voluntariamente erradiquen cultivos de uso ilícito.

Además, el Acuerdo de Paz, en el punto cuatro, contempla casos especiales en los que los cultivos hoja de coca de menor escala serán respetados y legales porque

la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan. (Loingsigh, 2016, p. 44)

Con lo anterior, se deben descartar las zonas y comunidades indígenas como territorios para erradicar y empezar a contemplar nuevas posibilidades de los efectos positivos y negativos que tiene esta política del Acuerdo de Paz en el futuro del país (Cubides-Cárdenas et al., 2017a, pp. 256-283), ya que, así como se están respetando las prácticas ancestrales y tradicionales, se pueden empezar a desarrollar actividades de uso ilegal de sustancias psicoactivas, como la coca con fines recreativos en comunidades no indígenas.

3. El papel del Ejército Nacional en la erradicación de cultivos ilícitos

En el Informe PNIS 2017 refiere que

El Ejército Nacional tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Decreto Ley 896, 2017)

Con lo anterior, se puede decir que el Ejército Nacional se ve implicado en la erradicación de cultivos ilícitos desde el punto de vista de la vulnerabilidad de la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En otras palabras, el Ejército Nacional es el encargado de ejercer el uso legítimo de la fuerza con el fin de proteger el territorio nacional de toda violencia interna

o externa (Cubides-Cárdenas et al., 2017b, pp. 1-149), así como ante cualquier amenaza al orden constitucional, entre ellas, el narcotráfico y los cultivos ilícitos que afectan la integridad de las personas y la soberanía del Gobierno nacional (Cubides-Cárdenas, Suárez, & Sierra-Zamora, 2018, pp. 164-188).

Históricamente el Ejército Nacional ha hecho lo siguiente para contrarrestar las amenazas de los cultivos ilícitos:

- a) *Plan Colombia (1998-2002)*. Control militar en el sur de Colombia para erradicar los cultivos de uso ilícito, implementación y fortalecimiento de planes de desarrollo que ofrezcan empleo y servicios sociales a las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito. Además, el Ejército Nacional realizó operaciones ofensivas contra las estructuras de las FARC-EP en el sur y nororiente de Colombia: operación Vuelo de Ángel, operación Independencia, operación Hato Corozal y operación Berlín.
- b) *Plan Patriota (2004-2006)*. El Ejército Nacional junto a la Policía Nacional participaron en actividades de erradicación de cultivos ilícitos, incautación de cocaína y destrucción de fábricas de cocaína. Las operaciones destacadas fueron: operación Libertad 1 y 2, operación Zorro y operación Sol Naciente.
- c) *Plan Consolidación (2006-2010)*. Durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, el Gobierno se propuso mantener y elevar los presupuestos para llevar a cabo actividades que contrarrestaran el narcotráfico, aquí incluye la erradicación de cultivos de uso ilícito. Dentro de las operaciones destacadas llevadas a cabo encontramos: operación Troya, operación Fénix, operación Jaque y operación Arquímedes.
- d) *Plan Bicentenario (2010-2012)*. En este caso, la labor de Ejército Nacional fue el repliegue de las FARC-EP y el ELN, hacia la frontera con Venezuela, y las operaciones destacadas fueron: operación Camaleón, operación Odiseo, operación Sodoma y operación Faraón.
- e) *Plan Espada de Honor y sus Fases I, II, III, IV y V (2012-2016)*. En realidad, durante las cinco etapas del plan solo se vio la afectación del financiamiento de las FARC-EP, es decir, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, en la primera y última etapa.
- f) *Plan Militar de Estabilización y Consolidación Victoria (2016 – 2018)*. El papel del Ejército Nacional en este plan es encargarse de la seguridad de los miembros de las FARC-EP durante su proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegro, es decir, lo anterior promueve la disminución del financiamiento por vías del narcotráfico, lo que a su vez ayuda a la reducción de cultivos ilícitos facilitando la erradicación por parte del Gobierno Nacional. (Díaz & Amador, 2017)

Respecto a lo anterior, es evidente que el Gobierno colombiano se ha visto en la necesidad de incluir al Ejército Nacional y otras fuerzas armadas en el ejercicio de lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico en Colombia. Además, para llegar a la situación actual fue necesaria la implementación de la fuerza con el fin de desarmar y contrarrestar el dominio de las FARC-EP en ciertos territorios. Después de esto y de las negociaciones realizadas, fue posible poner en marcha el PNIS, sin enfrentamientos militares y con las garantías de seguridad para las comunidades civiles.

4. El mercado de drogas ilícitas y su relación con los cultivos ilícitos

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* (RAE, 2019) un *mercado* de drogas ilícitas puede definirse como el “conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes”. En este caso, el sector afectado es el de sustancias alucinógenas y nocivas para la salud. Se debe tener en cuenta que, detrás del mercado de drogas ilícitas, están los cultivos de uso ilícito (Sierra-Zamora et al., 2018) y los campesinos que los manejan (como población vulnerable laboralmente vinculada); del mismo modo, hay laboratorios a cargo de los grupos armados al margen de la ley, así como distribuidores, vendedores y compradores.

A diferencia de los mercados comunes, aquí los productores no tienen influencia alguna en el precio final de los productos, sino que se llevan el porcentaje más bajo de las ganancias, correspondiente al 1,4 %, aunque el esfuerzo que deben hacer es más grande y son más vulnerables en comparación con los demás intermediarios. Según el Observatorio de Drogas de Colombia (2019), los procesos de producción y mercado se han transformado de la siguiente manera:

- a) *Estructuras de producción.* La estrategia de los grupos criminales es la realización directa de los procesos de transformación industrial para la producción, con el fin de obtener mayor control sobre la calidad y la homogeneidad. Las estructuras, en consecuencia, se encuentran especializadas en el tipo

de cultivo ilícito que manejan y, a su vez, están interrelacionadas con la cantidad de droga que se produce por región.

- b) *Proceso de transformación de la cocaína.* En Colombia se lleva a cabo el proceso de fabricación de la base de cocaína, pero para mejorar la calidad del clorhidrato de cocaína, el proceso es llevado a cabo en otros países que se especializan en la refinación.
- c) *Ingresos de los productores agropecuarios.* Para 2016 se estimó que los productores agropecuarios recibieron \$13 657 000 por hectárea al año, menos los costos de sostenimiento, que irían alrededor de \$714 000 por hectárea al año a causa de la reducción en el uso de agroquímicos respecto a años anteriores, lo cual deja como ganancia \$12 943 000 por hectárea al año.
- d) *Incremento de los cultivos de uso ilícito.* Se estimó que en 2016 se incrementó el número de familias productoras de coca en específico y que cada integrante de la familia participa en este proceso. Los lotes tienen un promedio de 0,96 hectáreas a nivel nacional y son los miembros de las familias quienes se encargan del sostenimiento y la cosecha de los cultivos.
- e) *El problema persiste.* El MJD y UNODC destacan que en los territorios donde mayor ha sido la influencia de las FARC-EP y su presencia, mayor es el incremento de los cultivos y la persistencia de estos, a pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano para erradicarlos. Esto quiere decir que hay situaciones de resiembra en los territorios.

Según lo anteriormente enunciado, se puede deducir que el mercado de drogas ilícitas, al verse atacado por el Gobierno colombiano y tras el aumento de la demanda, se ha ido transformando para mejorar su capacidad de resistencia, la calidad y la homogeneidad del producto. Es de tener en cuenta que, pese a las ayudas que recibe el Gobierno colombiano por parte de entes internacionales, las estrategias utilizadas para acabar con el narcotráfico en el territorio nacional han resultado insuficientes (Romero Sánchez et al., 2015).

La experiencia peruana, solo respecto del control, erradicación e industrialización para la producción de estupefacientes provenientes de los cultivos de hoja de coca, es distinta, y parece haber rendido frutos, conforme al registro de sus estadísticas oficiales, que demuestran que las zonas anteriormente ocupadas por grupos terroristas en la actualidad generan los productos agrícolas más representativos de su exportación tradicional.

En cambio, según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (en adelante, DNP), el narcomenudeo durante el 2015 por medio de organi-

zaciones criminales obtuvo 6 billones de pesos, que equivalen al 0,75 % del producto interno bruto (PIB); esto se debió al aumento de la demanda de drogas ilícitas. De los 6 billones de pesos, se estima que \$300 000 millones fueron las ganancias de la red dedicada al cultivo y la producción, \$2,5 billones a la organización criminal que hace la distribución y \$3,2 billones a expendedores de droga que las distribuyen en las calles para el consumo (DNP, 2016).

Lo anterior quiere decir que el narcomenudeo hace parte del mercado potencial en Colombia a pesar de su ilegalidad, por su alta rentabilidad (346,2 % aproximadamente). Sin embargo, hay un factor preocupante en este mercado y es que la red dedicada al cultivo y la producción de cultivos ilícitos y drogas es la que, en realidad, se llevan la menor proporción de las ganancias, a pesar de todo su esfuerzo y sacrificio diarios; esto sin tener en cuenta que se trata del eslabón de la cadena de producción más desprotegido y vulnerable.

El mercado de drogas ilícitas tiene un impacto negativo en cuestiones de seguridad y aspectos sociales dentro de sectores locales:

- a) Las organizaciones criminales ejercen un control social en las zonas de interés por cuestiones del mercado de drogas ilícitas, esto hace a los jóvenes más vulnerables a ser integrados en estas sociedades o verse en una constante situación de seguridad, aquí la sociedad se somete al control del crimen organizado y se hace protección de una economía ilegal.
- b) Hay una pérdida de espacios públicos y una formación de focos de criminalidad, en otras palabras, lugares como calles, callejones, parques, escuelas y áreas de esparcimiento se convierten en zonas de expendio y distribución de drogas ilícitas, a su alrededor se crean zonas de inseguridad donde se comenten crímenes y hay impunidad.
- c) Los jóvenes son las principales víctimas de la presión por parte de las organizaciones criminales, esta población de la sociedad ve una oportunidad de subsistir implicándose en estos crímenes o son forzados a incluirse en estos como vendedores o vigilantes.
- d) Las autoridades atacan a los eslabones más bajos de esta cadena de crímenes, esto quiere decir, son llevados a la ley aquellas personas que consumen, portan o distribuyen pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas.
- e) Las acciones de la Policía Nacional y el Sistema Judicial en contra de los eslabones más bajos de la cadena criminal han llevado a sobre cargar las cárceles y agravar los problemas existentes en estas, viéndose más arraigado el problema en el sector de las mujeres, niños y niñas, y adultos mayores que se han visto partícipes de dichos crímenes.

- f) La reacción del Estado colombiano frente a los mercados de drogas ilícitas ha provocado la estigmatización de la población pobre y más vulnerable, provocando así acciones de parte de la Policía Nacional enfocadas en los jóvenes en situación de marginalidad, pobreza o vulnerabilidad, que a su vez crea un estado de desconfianza hacia la fuerza del Estado colombiano. (Wilson Center, 2014)

En consecuencia, los mercados de drogas ilícitas han creado inseguridad y desconfianza dentro del territorio nacional. La sociedad no se siente segura caminando por las calles de su país y tampoco puede confiar en todas las personas con las que se cruza, pero tampoco confía en las fuerzas públicas del Estado colombiano, mientras que el Estado tiene una enorme desconfianza en la gente, porque no puede dar fe de quién en verdad es criminal y quién no. Esta mutua desconfianza genera un espacio en el que caben las organizaciones criminales que se aprovechan de esta situación, tal como lo señala el DNP:

La transformación de grandes carteles de la droga a organizaciones fragmentadas y el crecimiento del mercado interno de sustancias como la cocaína, marihuana y bazuco, llevó a que Colombia pasara en los últimos años a ser un país no solo productor sino consumidor. Esta mutación del fenómeno del narcotráfico ocurrida entre el 2008-2014, ubica hoy a Colombia en el 4 lugar en Suramérica con mayor consumo de cocaína y marihuana luego de ser uno de los países con menores índices en la región. (2016)

Esto quiere decir que Colombia empezó a consumir masivamente el producto que cultiva, procesa y distribuye. Así las cosas, ya no es una producción exclusiva para el mercado extranjero, sino también para el mercado interno, en específico, para las zonas urbanas de Colombia (ciudades capitales, municipios y zonas rurales); la droga más apetecida en comparación con las demás es la marihuana (Cubides-Cárdenas, Sierra-Zamora & Azuero, 2018, pp. 11-24).

El mercado de drogas ilícitas se ve afectado por las incautaciones que realiza la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, mediante redadas. En el 2015 fueron incautadas 252 toneladas de cocaína, de las cuales 201 toneladas se incautaron en el territorio nacional y 51 en operativos de interdicción de alta mar (DNP, 2016). En efecto, Colombia incauta el 31,5 % del total de tone-

ladas de cocaína que se producen en el mundo con una pureza del 82 %, sin embargo, esto no es suficiente para disminuir las ganancias del narcotráfico y su red de producción, tal como se evidencia en las figuras 1 y 2.

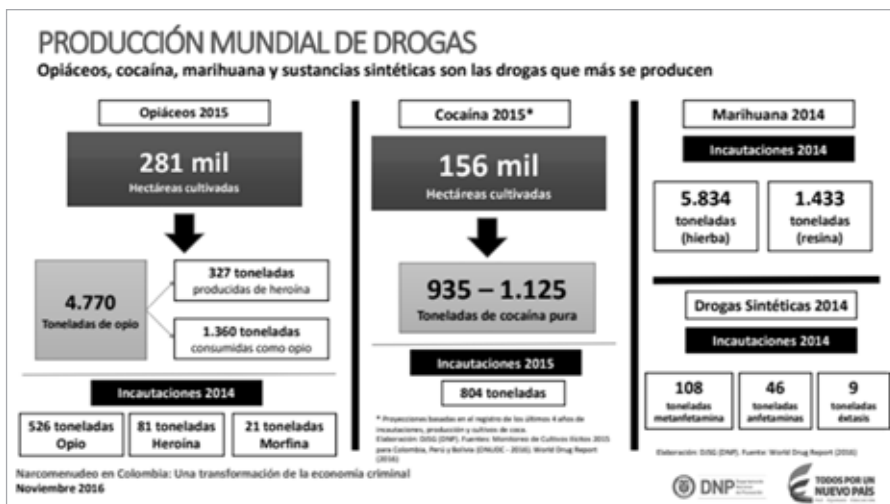


Figura 2. Producción mundial de drogas.
Fuente: DNP (2016)

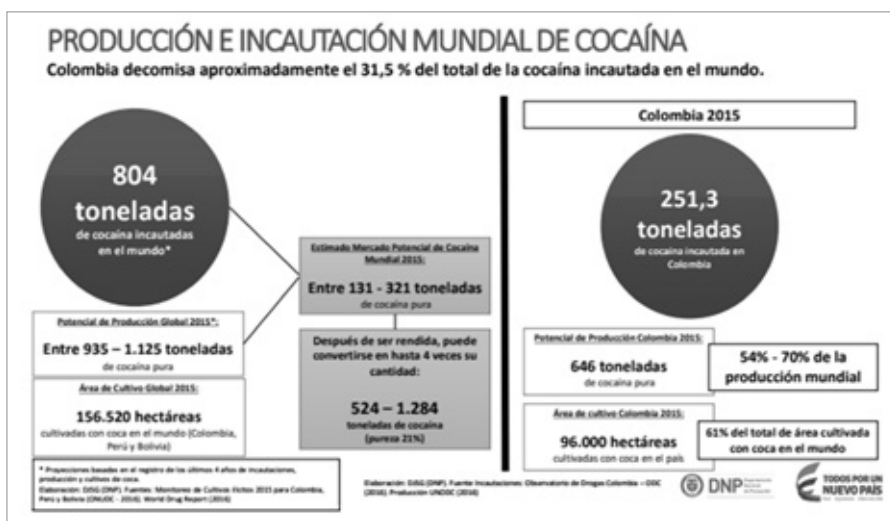


Figura 3. Producción e incautación mundial de cocaína.
Fuente: DNP (2016)

Este mercado, a pesar de los efectos negativos que provoca en la sociedad, obtiene ganancias significativas y cuenta con una alta demanda a nivel mundial. Esto hace que las organizaciones criminales desarrollen estrategias para contrarrestar las redadas de las fuerzas públicas (Ejército Nacional y Policía Nacional) y las erradicaciones de los cultivos de uso ilícito. Frente a esto, el Estado debe estar en constante actualización de sus estrategias para la lucha contra el narcotráfico.

5. Desplazamiento forzado a causa de los cultivos ilícitos

Las comunidades colombianas, sobre todo las indígenas y nativas, se han visto afectadas por la violencia y el narcotráfico en el país en cuestiones territoriales, puesto que ambos factores han provocado que las comunidades se desplacen hacia las ciudades capitales de Colombia, por ejemplo, Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Bucaramanga. Esto ha provocado problemas de sobrepoblación en las ciudades, una oferta excesiva de mano de obra barata, menos recursos para brindar ayudas económicas y problemas de seguridad social.

Según lo anterior, las comunidades desplazadas están compuestas por mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y personas mayores con escasos recursos económicos y sin la suficiente preparación académica para los trabajos en las ciudades. La figura 3 muestra que la cantidad de población desplazada hasta el día de hoy ha sido de más de 6 433 115 personas —desde menores de 18 años hasta adultos mayores de 60 años, entre hombres, mujeres y personas con orientación sexual diversa, incluyendo grupos étnicos como gitanos, indígenas y afrodescendientes; de los cuales el 87 % proviene de zonas rurales—.

En 1997 se aprobó la Ley 387, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. De acuerdo con esta normativa, las personas desplazadas se definen como

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales,

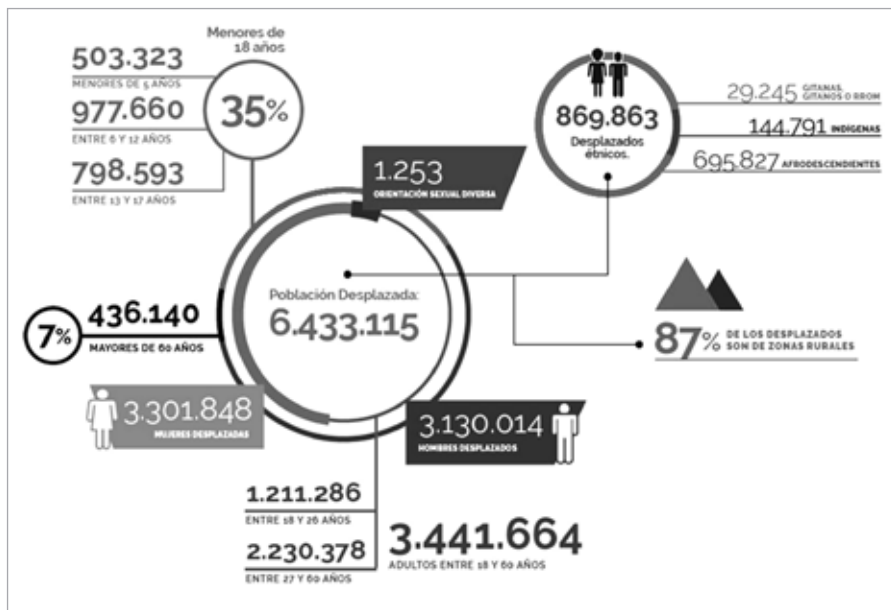


Figura 4. Cifras del desplazamiento en Colombia.

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2015)

porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (Ley 387, 1997)

Con la definición anterior se da a entender que las personas en condiciones de desplazamiento forzado tienen derecho a acceder a ayudas humanitarias internacionales y nacionales, a la protección de su integridad y de sus DD. HH., y a recibir soluciones definitivas y estables para su situación. Además, la ley tiene en cuenta las ayudas económicas, sociales y de seguridad que se les deben brindar a estas comunidades, como subsidios económicos, educación primaria y secundaria, seguridad, salud pública y posibilidades de empleo (Cubides-Cárdenas & Sierra-Zamora, 2018).

Como antecedente del Acuerdo de Paz, en el 2005 se aprobó la Ley 975, nombrada la Ley de Justicia y Paz, con la cual se ponía en marcha un proceso

de justicia transicional que buscaba garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de estos grupos desmovilizados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Sin embargo, esto no ha sido suficiente para aclarar todo lo sucedido durante los desplazamientos forzados, tanto por violencia como por el narcotráfico en Colombia.

Debido a la necesidad de crear leyes y herramientas jurídicas y legales que ayudaran con la problemática que se presenta por el desplazamiento forzado, surgen varias leyes desde 1980 hasta el Acuerdo de Paz (firmado en 2016). En la figura 4 se muestra un histórico de dichas herramientas legales creadas con este fin, además de la categorización de las víctimas según las causas que las llevaron a estas situaciones de vulnerabilidad (Cubides-Cárdenas, Vivas & Sierra-Zamora, 2018).

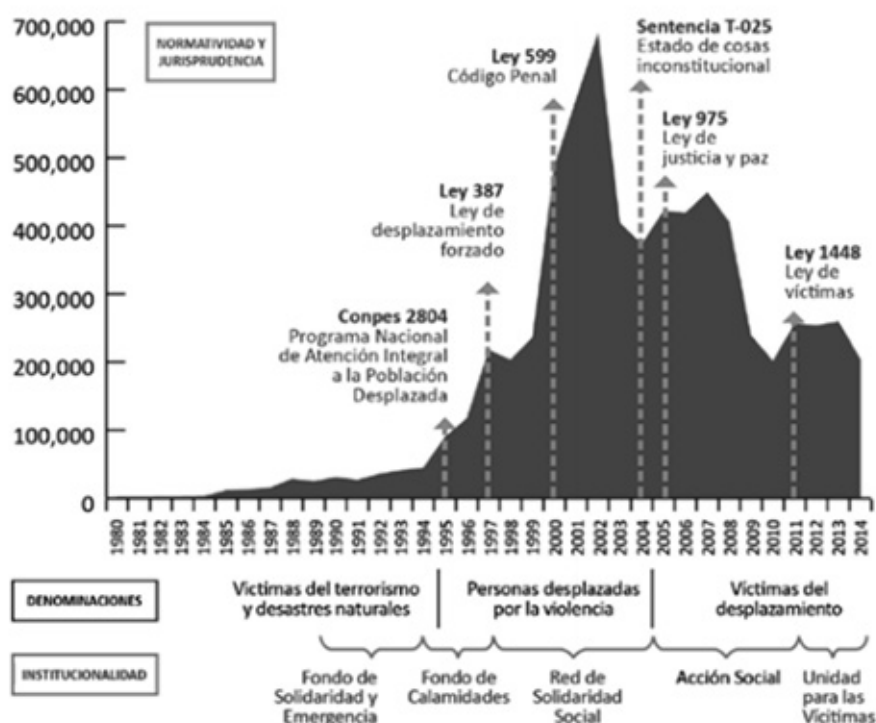


Figura 5. Hitos históricos en términos del marco institucional, normativo y jurisprudencial del desplazamiento forzado (1980-2014).

Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2015)

6. Una visión sobre las acciones de control y erradicación de cultivos ilícitos

En este apartado se sintetiza la respuesta a la pregunta sobre ¿cuál ha sido el rol del Ejército Nacional en la erradicación de los cultivos ilícitos en Colombia después de la firma del Acuerdo de Paz? El Ejército Nacional y la Policía Nacional empezaron a participar en la erradicación de cultivos de uso ilícito por medio de la aspersión aérea con glifosato, práctica que presentaba problemas para llegar a las zonas rurales más profundas y causaba problemas de salud para los integrantes de las comunidades y el ecosistema, por lo cual fue suspendida.

Luego, se vio al Ejército Nacional trabajando de la mano con los GME en las erradicaciones manuales de carácter forzoso y voluntario. Ambos corrían muchos peligros debido a los enfrentamientos armados con organizaciones criminales y se cobraban vidas inocentes de quienes conformaban los GME y de las comunidades cultivadoras, además de enfrentarse al peligro de las minas antipersonas que rodean los cultivos ilícitos, situación que predomina antes del Acuerdo de Paz firmado en 2016.

Desde 2016 hasta hoy, el Ejército Nacional ha tenido que abstenerse de usar la intervención para erradicar cultivos ilícitos, a causa de la firma del Acuerdo Final, en el que consta que las fuerzas públicas pasarán de ser entidades activas en cuestiones de enfrentamientos armados y recuperación de tierras por la fuerza a llevar a cabo acciones pasivas dentro del territorio nacional.

Además, se vuelve evidente la relación entre el conflicto armado en Colombia y el narcotráfico y los cultivos ilícitos, puesto que estos últimos son cultivados por familias campesinas de bajos recursos económicos que se encuentran amenazadas por los grupos armados al margen de la ley (Sierra-Zamora & Jiménez-Barrera, 2019, pp. 1-14). Las organizaciones criminales que le responden al narcotráfico se encargan de procesar la materia prima y entregarla para su distribución (Cubides-Cárdenas et al., 2017b).

Para que el Acuerdo de Paz del 2016 cumpla con todo lo acordado, en especial con el punto 4, es necesario hacer un presupuesto y buscar los recursos para esto. Además, se debe implementar bien el PNIS, los demás planes para el

desarrollo de las zonas rurales y las estrategias de erradicación forzada y voluntaria, con el fin de terminar los conflictos armados entre las organizaciones criminales y las Fuerzas Armadas, en los que se cobran vidas inocentes de campesinos y personal de los GME.

Conclusiones

El análisis comparativo entre Colombia y Perú presenta algunos elementos particulares de similitud y también de diferenciación, especialmente, a raíz de las acciones que cada Gobierno nacional ha ejecutado; pero se destaca que la realidad peruana presenta un éxito mayor, en la medida en que las antiguas zonas de producción de cultivos ilícitos han pasado a generar la mayor actividad agroexportadora del país en la actualidad.

En el ámbito local, la historia de Colombia se ha visto marcada por una constante violencia armada que intentó detenerse en 2016 con la firma del Acuerdo de Paz. No obstante, en zonas marginadas del país se encuentran organizaciones criminales o de campesinos que aún hacen uso de la tierra para cultivos ilícitos. Dichas organizaciones criminales llegan a tener enfrentamientos con la fuerza pública con tal de proteger las zonas donde se desarrollan las actividades de cultivos y de laboratorios de drogas ilícitas.

Además, según los antecedentes históricos de Colombia, las plantas de coca han estado en el territorio por su uso medicinal y por las costumbres espirituales en las comunidades indígenas. Se resalta, en este punto, que su empleo es totalmente natural: ellos usan la hoja de coca en combinación con otras plantas en forma de ungüento o para mascar. En efecto, la transformación química de la coca con fines estimulantes recreativos no proviene de estas comunidades, sino que han sido sociedades como los españoles y los norteamericanos quienes han encontrado en la cocaína un uso ilegal.

El Plan Colombia constó de tres etapas que se desarrollaron durante 15 años, la primera de las cuales conllevó la mayor inversión y contó con el mayor plazo, mientras que las otras dos fueron inversiones casi parejas. En total se invirtieron 9,6 billones de dólares, sin embargo, aún se necesitan planes adicionales que ayuden con las consecuencias que ha dejado el

conflicto armado en Colombia y es aquí donde entra en acción el Acuerdo de Paz firmado en el 2016.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano para la pronta erradicación de los cultivos ilícitos, estos han ido en aumento, motivo por el cual se ha recurrido a la intervención militar y el uso de herbicidas como el glifosato. Sin embargo, estas soluciones han traído consigo efectos nocivos para la salud de las comunidades. Es aquí donde entra en juego la concientización de estas para aliarse con el Gobierno nacional para la erradicación manual voluntaria y, de paso, obtener apoyo económico, social y de seguridad.

Es de anotar que los GME y la fuerza pública se encuentran en constante peligro durante su labor, debido a la presencia de las minas antipersonas puestas por las organizaciones criminales y grupos armados al margen de la ley con el fin de proteger los cultivos de uso ilícito. Esto hace que se disminuya el número de integrantes de los GME y que el Estado colombiano tenga mayores gastos cuando ocurren tales tragedias, ya que debe indemnizar a los afectados y buscar nuevos integrantes que ayuden con la causa.

La fuerza pública ha intervenido en las erradicaciones de cultivos ilícitos con el fin de brindar seguridad y protección a los inocentes y a los GME, pero su presencia ha provocado enfrentamientos armados con grupos criminales que cobran vidas inocentes. Pese a ello, la fuerza pública interviene en el proceso de erradicación voluntaria manual en zonas donde no se encuentren grupos armados al margen de la ley ni grupos criminales.

Muchas comunidades colombianas, sobre todo de campesinos e indígenas, se han visto obligadas a migrar desde distintos lugares del país hacia las periferias por dos razones primordiales: la violencia armada y los cultivos ilícitos. Esto se debe a que muchos de los grupos armados al margen de la ley toman posesión de las tierras de los campesinos de forma ilegítima y por medio de la fuerza para fines ilícitos: cultivos de coca, marihuana o amapola; construcción de laboratorios para procesar las plantas de uso ilícito; o apropiación ilegal como cuartel para grupos como las FARC-EP o el ELN.

El Gobierno colombiano, para mitigar las consecuencias del conflicto armado, el narcotráfico, el desplazamiento forzado y los cultivos ilícitos, ha puesto en marcha planes de acciones gubernamentales que ayuden a las comu-

nidades más afectadas, no obstante, en varias ocasiones esto no ha sido suficiente y las comunidades se han sentido desprotegidas y vulnerables frente a estos problemas.

Referencias

- AFP Colombia. (2019, junio 5). Las cifras del gobierno colombiano sobre erradicación de narcocultivos verificadas. *AFP Colombia*. <https://factual.afp.com/las-cifras-del-gobierno-colombiano-sobre-erradicacion-de-narcocultivos-verificadas>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- Colombia, cuarto país de Latinoamérica en legalizar la marihuana medicinal. (2016). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/marihuana-medicinal-es-aprobada-en-el-congreso/475155>
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., & Azuero, J. C. (2018). Reflexiones en torno a la Justicia Transicional en Colombia: Fuerzas Armadas, víctimas y posacuerdo. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 11-24. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1797876>
- Cubides-Cárdenas, J. A., Sierra-Zamora, P. A., Ortiz, D. A. C., & Caballero, N. P. (2019). Terrorism by the FARC-EP and public policies oriented towards national security in Colombia during 1990-2000. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(26), 309-325. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.404>
- Cubides-Cárdenas, J., & Sierra-Zamora, P. (2018). Reparación integral de las víctimas en la justicia transicional: historia, debate y actualidad dentro del acuerdo de paz firmado por el gobierno de Colombia y las FARC-EP". En E. A. Velandia Canosa (Ed.), *Derecho Procesal Constitucional* (pp. 631-644). Legis.
- Cubides-Cárdenas, J., González, J., & Sierra-Zamora, P. (2017a). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia y discriminación con enfoque de género en los precedentes del sistema interamericano. En A. J. Martínez (Ed.), *Derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 256-283). Ediciones Nueva Jurídica.
- Cubides-Cárdenas, J., Sierra-Zamora, P. A., & Núñez, M. D. (2017b). El fuero militar en el derecho colombiano vs. el derecho ecuatoriano. En J. Cubides-Cárdenas (Ed.), *El fuero militar: justicia interamericana y operaciones para el mantenimiento de la paz*. Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova.
- Cubides-Cárdenas, J., Suárez, J., & Sierra-Zamora, P. (2018). El derecho internacional humanitario y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los derechos de verdad y justicia a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. En J. Cubides-Cárdenas & A. Fajardo (Eds.), *Cuestiones dialécticas en torno a los derechos humanos y la paz* (pp. 164-188). Instituto Memoria Editora & Proyectos Culturais.

- Decreto 896 de 2017. “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* n.º 50.248, 29 de mayo de 2017.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>
- Díaz, J. (2000). *Perspectivas de la economía alternativa a la hoja de coca*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, J., & Amador, C. (2017). El rol del Ejército frente a las amenazas tradicionales, en el contexto colombiano de cara al siglo XXI. En L. Montero (Ed.), *Los ejércitos y el sistema internacional contemporáneo: nuevas amenazas, tendencias y desafíos* (pp. 151-179). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, & Dirección de Seguridad y Evaluación de Políticas Públicas. (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años* [Boletín del Plan Colombia]. Dirección Nacional de Planeación.
- Fajardo, J. C., & Beltrán, P. Y. (2018). Retos y nuevos escenarios para la implementación del punto no. 4 del Acuerdo de Paz; solución al problema de las drogas ilícitas, en el territorio de Tambo-Cauca. En C. Peña, & D. Vargas (Eds.), *El poder y la estrategia militar para la negociación e implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia* (pp. 145-189). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Fundación Ideas Para la Paz. (2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso (06)*. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf
- García, J., & Antesana, J. (2010). *Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: la situación de la coca y cocaína*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garzón, J., Gélvez, J. y Bernal, J. (2019). *Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos*. Fundación Ideas para la Paz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>
- Idrovo, A. (2015). De la erradicación de cultivos ilícitos a la erradicación del glifosato en Colombia [Editorial]. *Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud*, 47(2), 113-114. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-08072015000200002&lng=en&tlng=en
- Iván Duque es el nuevo Presidente: reviva aquí la jornada. (2018; junio 18). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/resultados-elecciones-presidenciales-2018-colombia-segunda-vuelta-231720>
- Lara, J. (2013). *Análisis de la política anti-narcóticos en la República del Perú y la influencia de la cooperación estadounidense*. Universidad del Rosario.
- Ley 387 de 1997. “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial* n.º 43091.

- Loingsigh, G. O. (2016). Las drogas y la paz. *Mamacoca*. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Recorrido/Gearoid_O_Loingsigh_Las_Drogas_y_La_Paz_dic2016.pdf
- Llorente, M. V. (2019, agosto 4). Una implementación del Acuerdo de Paz a marchas forzadas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/una-implementacion-del-acuerdo-de-paz-marchas-forzadas-articulo-874420>
- Montúfar, C., & Whitfield, T. (2003). *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- National Institute on Drug Abuse. (2019). *¿Qué es la marihuana?* <https://www.drugabuse.gov/es/que-es-la-marihuana>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2019). *Mercado y precios*. <http://www.odc.gov.co/problematica-drogas/oferta-drogas/mercado>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Paginas/inicio.aspx>
- Páez, C. (2012). *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio*. Centro de Pensamiento Estratégico; Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Qué es el opio, su historia, sus consecuencias y para qué se utiliza. (2005, octubre 15). *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/131945/policiales/que-opio-historia-sus-consecuencias-para-se-utiliza.html>
- Ramírez, M. (2014). *Análisis histórico del narcotráfico en Colombia*. VIII Cátedra Anual de Historia. Museo Nacional de Colombia. <http://www.museonacional.gov.co/imagenes/publicaciones/analisis-historico-del-narcotrafico-en-colombia.pdf>
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es>
- Romero Sánchez, A., Beltrán Hernández, D., Romero, C., & Sierra-Zamora, P. (2015). La extradición en el gobierno de la Prosperidad Democrática: caracterización y análisis de la extradición pasiva a Estados Unidos entre 2011 y 2014. En S. Valbuena (Ed.), *El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Sierra-Zamora, P. A., & Cubides-Cárdenas, J. A. (2018). *Derechos humanos en Colombia: a raíz del conflicto armado con las FARC* [Documento de trabajo]. OFS Home. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/CWK56>
- Sierra-Zamora, P. A., & Jiménez-Barrera, L.V. (2019). Genealogía de la tortura en Colombia: una mirada desde los derechos humanos. *Revista Novum Jus*, 13(2), 131-142. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.2.7>
- Sierra-Zamora, P. A., Cubides-Cárdenas, J., & Carrasco Soulé, H. (2016). El control de convencionalidad: aspectos generales en el sistema interamericano de derechos humanos y en el derecho colombiano. En J. Cubides-Cárdenas (Ed.), *El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Universidad Católica de Colombia.
- Tobón, G., & Restrepo, G. (2009). Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el parque natural Sierra de la Macarena. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 6(63), 107-138. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11712705006.pdf>

- Transnational Institute. (2011). *Hoja de coca: mitos y realidad*. <https://www.tni.org/es/primer/hoja-de-coca-mitos-y-realidad>
- UNODC. (2018). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- Vargas, C. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 23(41), 109-141. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200005&lng=en&tlng=en
- Wilson Center. (2014, mayo). Mercados locales de drogas ilegales: impactos, tendencias y nuevas respuestas. *Relatoría del Evento-Paralelo del 55 Periodo de Sesiones Ordinarias de la CICAD*. <http://www.cicad.oas.org/cicaddocs/Document.aspx?Id=2707>
- Zevallos, N. (2012). *El impacto de las estrategias de control de cultivos en la dinámica de la defensa política de la hoja de coca en el Perú* [Tesis de maestría]. Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4901>