

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE DERECHO**

**EFFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN RURAL
CULTIVADORA DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO EN EL CATATUMBO EN LOS
AÑOS 2020 AL 2022**

Línea de investigación: Derechos humanos, estado y justicia alternativa.

Presentan:

FERNANDO EMANUEL CLARO TORRES

XILENA YULIETH LOZANO VALENZUELA

ANDRÉS CAMILO RODRÍGUEZ ARDILA

LUIS MATEO RONDÓN PEÑARANDA

DERLY VIVIANA TORRES PRADA

Tutor:

JOVANY GOMEZ VAHOS

Artículo

2023

**SAN JOSÉ DE CÚCUTA, NORTE DE SANTANDER
REPÚBLICA DE COLOMBIA**

EFFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA POBLACIÓN RURAL CULTIVADORA DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO EN EL CATATUMBO EN LOS AÑOS 2020 AL 2022

Claro, F^{1.}, Lozano, X.^{2.}, Rodríguez, A.^{3.}, Rondón, L^{4.}, Torres, D.^{5.}, Gómez., J^{6.}

Resumen

Los cultivos ilegales en Colombia son la coca, la amapola, y la marihuana, que producen la mayor parte de sustancias psicoactivas que se consumen en algunos países. Ahora bien, en el Catatumbo región de Norte de Santander la población cultivadora de sustancias de uso ilícito afirma que el gobierno no ha invertido lo suficiente para satisfacer las necesidades necesarias, tales como; invertir en carreteras, centros de salud y programas de reforestación para proteger el medio ambiente en un marco de un desarrollo sostenible. Es por ello, que con el presente artículo se analiza la efectividad de proyectos conforme a las políticas públicas hechas con el objetivo de regular y promover herramientas u oportunidades para los campesinos cultivadores con el propósito de mejorar la calidad de vida de esta población. Así mismo, se utilizó una metodología basada en el pensamiento del autor Martínez Miguélez, donde la investigación cuenta con un paradigma dialéctico, con un enfoque cualitativo, orientado por el método de la hermenéutica dialéctica y por medio de técnicas de recolección de datos de registros de documentos, jurisprudencia y normatividad. Por otro lado, en los avances de la presente investigación se analizaron las políticas públicas que se han implementado para el funcionamiento de programas como por ejemplo el de sustitución de cultivos de uso ilícito para desarrollar alternativas orientadas a fortalecer en oportunidades a la población implicada y como conclusión se aportó que todavía por parte del Estado hay falencias para la implementación de las mencionadas.

Palabras clave: Políticas Públicas, Población rural, Plantaciones de uso ilícito.

EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES FOR THE RURAL POPULATION GROWING PLANTATIONS FOR ILLICIT USE IN CATATUMBO IN THE YEARS 2020 TO 2022

¹ Abogado en formación. Universidad Simón Bolívar.

² Abogado en formación. Universidad Simón Bolívar.

³ Abogado en formación. Universidad Simón Bolívar.

⁴ Abogado en formación. Universidad Simón Bolívar.

⁵ Abogado en formación. Universidad Simón Bolívar.

⁶ Licenciado en Filosofía. Doctorando en Educación (Universidad Experimental el Libertador), Magíster en Práctica Pedagógica (Universidad Francisco de Paula Santander) Especialista en Gerencia Social (Universidad de Antioquia), Especialista en Práctica Pedagógica Universitaria (Universidad Francisco de Paula Santander). Universidad Simón Bolívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Cúcuta, Colombia. Grupo en Investigación Educación, ciencias sociales y humanas, OrcidID: <https://orcid.org/0000-0003-1958-7107>. Jovany.gomez@unisimon.edu.co

Abstract

Illegal crops in Colombia are coca, poppy, and marijuana, which produce most of the psychoactive substances that are consumed in some countries. However, in the Catatumbo region of Norte de Santander, the population that grows substances for illicit use affirms that the government has not invested enough to satisfy the necessary needs, such as; invest in roads, health centers and reforestation programs to protect the environment within a framework of sustainable development. That is why this article analyzes the effectiveness of projects in accordance with public policies made with the objective of regulating and promoting tools or opportunities for peasant farmers with the purpose of improving the quality of life of this population. Likewise, a methodology based on the thought of the author Martínez Miguelez was used, where the research has a dialectical paradigm, with a qualitative approach, oriented by the method of dialectical hermeneutics and through data collection techniques from records of documents, jurisprudence and regulations. On the other hand, in the advances of the present investigation, the public policies that have been implemented for the operation of programs such as the substitution of crops for illicit use were analyzed to develop alternatives aimed at strengthening opportunities for the population involved and as In conclusion, it was provided that there are still shortcomings on the part of the State for the implementation of the aforementioned.

Keywords: Public Policies, Rural Population, Plantations for illicit use.

INTRODUCCIÓN

Los cultivos ilícitos son plantaciones cuyo fin principal es la producción de sustancias psicoactivas ilegales que, cuando se administran por cualquier medio alteran el funcionamiento del sistema nervioso central (SNC) humano y causan adicción. Los tres principales cultivos ilegales en Colombia son la coca, la amapola y la marihuana, que producen la mayor parte de las sustancias psicoactivas que se consumen en algunos países.

Desde tiempos inmemoriales en el mundo se han utilizado las drogas bajo diversas premisas, en Colombia en el año 1960 florece el cultivo de la marihuana donde los consumidores eran marineros, estibadores, militares, y prostitutas de ese momento. En 1970 aparecen los primeros grupos narcotraficantes como Pablo Escobar, Jose Abello Silva y los hermanos Henao que contribuyen al fortalecimiento de la economía de la coca, dado lo anterior surge la bonanza marimbera en el Caribe que es un periodo donde se produjo grandes cantidades de droga producto de la actividad de bandas que incentivaron el cultivo. En 1977 y 1989 aparecen los hermanos Orejuela, y “El mexicano” grandes narcotraficantes de la época, posteriormente aparecen las marchas cocaleras en 1996 desarrollando junto con el gobierno el plan “plante” orientado para brindar a partir de la erradicación de cultivos ilícitos una alternativa económica de vida dentro de la ley (La república de Colombia, s/f) .

En el trascurso de 1886 a 1887 se creó el consejo nacional de estupefacientes (CNE) y la dirección antinarcóticos de la policía nacional (DIRAN) organismos que tienen como objetivo contribuir en las políticas de luchas contra las drogas. En el lapso de 1999 y 2005 se presentaron una serie de estrategias para mitigar el impacto de las drogas materializados en la activación del “plan Colombia”, la ley 599 del 2000 actual código penal en su artículo 375, y la erradicación manual en manos de la policía nacional. Donde en el 2002 se dio inicio al programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato. En el 2016 se apostó a la sustitución voluntaria por lo que al año siguiente se realiza la reforma rural integral, la ley 902 del 24 de mayo del 2017, que concede el programa nacional integral de cultivos de uso ilícito (PNIS) (UNODC, 2017).

Para esta investigación, el Catatumbo (Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa de Belén, El Tarra, Tibú y Sardinata) subregión en Norte de Santander de Colombia es una zona fértil para el cultivo de dichas sustancias, en el paisaje prevalece el color verde de las plantaciones de coca y a su vez se encuentra un territorio que ha sufrido innumerables enfrentamientos entre grupos al margen de la ley. Actualmente muchos de los campesinos tienen como única opción para satisfacer sus necesidades básicas el cultivar coca. Los defensores de los derechos humanos de la región a través de su liderazgo por estas comunidades dan a conocer que para dejar de cultivar coca el Estado debe prever garantías que ayuden a subsanar las deficiencias que la violencia ha dejado, además es importante resaltar que la coca es un producto con alta demanda por lo que para ellos es más rentable venderla en razón de que los inversionistas pagan por adelantado, además que los productores no costean el transporte ya que los compradores la recogen en un sitio acordado.

Adicionalmente el campesinado del Catatumbo afirma que el gobierno no ha suministrado las inversiones sociales necesarias tales como; invertir en carreteras, centros de salud y programas de reforestación para proteger el medio ambiente en el marco de un desarrollo sostenible, dado lo anterior es realmente importante conocer que si la estigmatización dada por la presión del terrorismo y el narcotráfico ha llevado que se olvide por parte del estado la protección de los derechos humanos de los ciudadanos en el Catatumbo por medio de la materialización de políticas públicas. (El campesinado de Colombia que se dedica al cultivo de la coca desea alternativas viables, no la militarización, 2020).

La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP sus siglas en inglés) señaló que Colombia presentó un aumento del 15% en los cultivos de coca en el 2020 (Duque, 2021). En complemento con lo anterior, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC sus siglas en inglés) ha reportado un incremento del 43% en las áreas sembradas en el país por coca, pasando de 143.000 hectáreas en 2020 a 204.000 ha en 2021. Dichos cultivos principalmente se concentran en el Catatumbo consolidándose como el mayor departamento en área sembrada en el país, ocupando Tibu el primer lugar en Colombia (UNODC, 2022).

Dentro de este orden de ideas se debe señalar que hay políticas públicas con el fin de regularizar esta problemática en su ejemplo están, por medio del cual se establece el marco regulatorio valga la redundancia de la hoja de coca y sus derivados, o por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas. Por otro lado, se cuenta también con un Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, creado con el objetivo de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilegal mediante el desarrollo de programas y proyectos que ayuden a superar la pobreza y la marginación de las familias campesinas.

Ahora bien, se ha hablado de estrategias que han organizado los gobiernos para erradicar y sustituir los cultivos ilícitos, pero, a grosso modo es de vital importancia hablar sobre los fallidos intentos que se han obtenido para su materialización, que muchos de los campesinos se sienten estigmatizados por el Estado ya que, dadas las condiciones que acarrearón a que estas personas tomen como forma de trabajo el cultivo no han sido resueltas a lo largo de los años, por lo que su prolongación ha sido la causa de que muchos retornen a la actividad ilícita. Como consecuencia de lo anterior Colombia además de ser un país productor es consumidor, dadas las estadísticas nacionales de consumo de sustancias psicoactivas la cocaína representa a la sustancia con mayor prevalencia, convirtiéndose en un problema de salud pública (Dane, 2020).

Con el objetivo de que este proyecto de investigación sea importante y consecuente con la situación actual de los campesinos en el Catatumbo dados los factores que los incentivan para tomar el cultivo de plantaciones de uso ilícito como una vía donde pueden satisfacer sus necesidades, es pertinente indagar en la información para dar a conocer el desarrollo de las políticas públicas con relación al cultivo de uso ilícito y reconocer la efectividad de las responsabilidades asumidas por el Estado para con las poblaciones comprometidas.

Colombia comenzó a ser un importante exportador de marihuana en la década de los 60 para satisfacer la demanda de los países que requerían este tipo de sustancias (Cocaína, marihuana), en 1970 surgieron los primeros grupos de narcotraficantes en el país como Pablo Escobar, los hermanos Henao, José Rafael Abello Silva, y los hermanos Orejuela conquistando a partir de redes con Norteamérica la económica de la coca (Cardona, 2001). En 1975 aparece un movimiento llamado la bonanza marimbera que

tenía por actividad la producción de marihuana en la región del Caribe y en 1978 en el gobierno de Julio Cesar Turbay inicio la persecución en contra de los cultivos ilícitos. En 1985 la corrupción dentro del gobierno permitió que los narcotraficantes extendieran sus rutas a países como México, Nicaragua, Estados Unidos y Cuba por lo que en los inicios de los 90 el cartel de Medellín controlaba y distribuida el 95% de cocaína producida en Colombia hacia los Estados Unidos (Cardona, 2001).

Seguidamente en 1989 estuvo Gonzalo Rodríguez Gacha “El mexicano” que fue un narcotraficante y uno de los mayores vendedores de cocaína de donde otorgaba tributos para el apoyo hacia grupos de las autodefensas (Wikipedia enciclopedia libre, s.f.), ya en 1996 aparecen las marchas cocaleras en respuesta a las acciones del Estado en su lucha contra las drogas, (Comisión de la verdad. s.f.), en complemento con lo anterior se gestionó el plan de desarrollo alternativo conocido como “PLANTE” que hace parte integral de la política de lucha contra la producción y tráfico de narcóticos que van encaminados a brindar a partir de la erradicación de cultivos ilícitos una alternativa económica de vida dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos (Departamento Nacional de Planeación, 1995).

Cabe destacar que entre 1999 y el 2000 se implementó el plan Colombia que concentro sus esfuerzos en la reducción de hectáreas de cultivo de coca en contra del narcotráfico disminuyendo su productividad al pasar de 163.000 a 69.000 hectáreas mediante la erradicación (Departamento Nacional de Planeación, 2020). En el 2005 la policía nacional de Colombia dio paso a la Erradicación Manual Forzosa con la creación de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Gobierno apuntó a la eliminación de cultivos de coca en el territorio nacional, incluidos los parques naturales (Leguizamón, 2008).

Evidentemente en el 2013 se realizó el primer foro de drogas ilícitas en Colombia donde se dio fin a las fumigaciones aéreas y se mantuvo que la problemática de las drogas es de carácter planetario, así mismo que se deben ubicar modelos viables de sustitución de coca por otros cultivos en general, además de cómo encarar con posibilidades de éxito el desarrollo rural de las comunidades que llevan décadas sembrando la ‘hojita’ (Jara, 2013). De hecho, también la ONU (Organización de las

Naciones Unidas) en este año concedió una invitación hacia los ciudadanos para participar en el foro sobre el tema de la solución al problema de las drogas ilícitas. En el 2016 se realizó el foro regional sobre la solución al problema de cultivos ilícitos, que le otorgo impulso a la sustitución de dichos cultivos en Colombia de manera voluntaria (Cardona, 2004). En el 2017 por medio del decreto 249 del mismo año se regula la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Decreto 249 de 2017 – Gestor Normativo. s/f).

En el gobierno de Juan Manuel Santos el día 27 de enero del 2017 el Gobierno y las FARC - EP dieron a conocer a través de un comunicado el inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). A través de un comunicado de Fundación de Ideas para la Paz se realiza un exhaustivo análisis del Plan de Sustitución de cultivos que está implementando el gobierno donde plantea la posibilidad de asegurar las transformaciones profundas que requiere el campo colombiano de tal manera que se modifiquen las condiciones que han permitido que los cultivos de uso ilícito permanezcan en los territorios, ante todo es necesario garantizar que las medidas de sustitución de cultivos de uso ilícito hagan parte de la política de desarrollo rural en su sentido más amplio con el objetivo de obtener sostenibilidad e impacto en las nombradas medidas para el mejoramiento de la calidad de vida, y a su vez privilegiar la sustitución voluntaria y articular las actividades de sustitución y de erradicación manual forzosa (Ministerio de Justicia y del Derecho, s/f).

El gobierno de Iván Duque inicio el 7 de agosto del 2018 con una agenda en que la implementación del acuerdo de paz se debía realizar; por lo que durante su dirección se lograron ver algunas diligencias hechas para llevar a cabo algunos puntos del mencionado acuerdo, pero con relación a la voluntad política y financiamiento al PNIS (Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) se revelo que hubo pocas gestiones para reducir la producción de hoja de coca, materia prima de la cocaína (Zuluaga, 2020), aunque en otro sentido según cifras de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación en el 2020, se requirieron con urgencia \$2.3 billones para cumplir con cada uno de los componentes del programa. Sin embargo, la misma administración de Duque promovió una nueva estrategia de sustitución de coca, por fuera del Acuerdo Final de Paz, denominada “Hecho a la Medida”, que busca apoyar proyectos

productivos o económicos con los recursos gobernaciones, alcaldías, regalías, empresas privadas, créditos y cooperación internacional. La iniciativa debe partir de las comunidades. Y cada proyecto, debe tener el número de familias beneficiadas, la iniciativa productiva y un presupuesto, además de ser aprobado por la Consejería para la Estabilización, para luego proceder a la búsqueda de recursos que operará bajo la filosofía de 'todos ponen' (Soto, 2020).

Si bien el PNIS tenía problemas presupuestales e institucionales desde el gobierno Santos, la administración de Duque no ha realizado acciones encaminadas a solucionar esta problemática, teniendo en cuenta que no se evidencia interés político en la implementación de este programa. Por el contrario, ha creado Hecho a la Medida, una nueva estrategia para la sustitución de cultivos en la que delega su responsabilidad presupuestal, y la asume sólo como un complemento a la apuesta de erradicación y el regreso a la aspersión con glifosato (Henao, 2021).

Antagónicamente a lo anterior la última cifra del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) despertó las alarmas y críticas de quienes han cuestionado la política contra las drogas: En 2021 la producción de hoja de coca tuvo el crecimiento más elevado desde 2001, un 43 % más que el año anterior. Con ello, el 2021 cerró con 204.00 hectáreas de coca en el país, 61.000 más que el 2020. A mediados de diciembre en el encuentro cocalero en el Catatumbo, Gustavo Petro aceptó la propuesta de los campesinos de mantener el cultivo de coca mientras los proyectos producidos de sostenibilidad dan fruto (Colombia+20, 2023). Tras su viaje a El Tarra, Norte de Santander, trajo a colación la idea de un “programa para que los campesinos puedan cultivar aún hoja de coca mientras van plantando el cultivo sustituto, hasta probar que el cultivo sustituto funciona”. Eso sí, recalando que esta política no va encaminada a permitir las drogas (Mendez, 2022).

El objetivo de estas políticas públicas en marco de los cultivos ilícitos debería ser proyectar una idea en que se diseñe una política de Estado sostenible dirigida a transformar los territorios; que no se concentre en reducir los cultivos en el corto plazo, sino que le apunte a mejorar el desarrollo humano y las condiciones macro en estas zonas. Reconociendo que la prohibición de las drogas como política pública es una respuesta equivocada que no soluciona los problemas estructurales, y, además, exacerba las vulnerabilidades de diversos grupos. Trabajar por sustituir progresivamente la

respuesta estatal penal al problema de drogas por una respuesta basada en la salud pública, el desarrollo humano, y la atención a poblaciones vulnerables (Dejusticia, 2022). Las políticas públicas enfocada al consumo de sustancias psicoactivas y los mecanismos para erradicar los cultivos ilícitos deben tener una perspectiva respetuosa a la salud pública y los derechos humanos de los consumidores y productores.

En el marco de la efectividad de políticas públicas con relación a la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito en el Catatumbo durante el 2020 al 2022. Es de vital importancia analizar la eficiencia de los proyectos en materia de políticas públicas que tengan por objetivo el compromiso con las personas productores e igualmente respeto para con los consumidores, en pro de cumplir con los cimientos de una paz estable y duradera. Ahora bien, no solo es el respeto el que debe primar sino un conjunto de factores que encausen a la política solidificar acciones pertinentes para ser más sostenible dentro del mejoramiento del desarrollo humano, en la transformación de territorios donde la salud pública prevalezca y los afectados en este caso el campesinado colombiano se sienta satisfechos con las actuaciones hechas por el gobierno donde sea trascendental el progreso en la calidad de vida. Por lo anterior es pertinente preguntarse ¿Qué comprende la efectividad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) para el campesinado del Catatumbo en cuanto a sostenibilidad, atención ambiental y desarrollo humano visto desde un panorama de los derechos fundamentales?

La tarea del PNIS es lograr que los campesinos sustituyan los cultivos de uso ilícito de manera voluntaria, sin embargo, durante el 2019 y el 2020 inicialmente se alcanzaron a concretar los lineamientos para un modelo de sustitución acorde con las necesidades de los implicados, por lo que primeramente se vincularon las familias antes de definir las directrices de sustitución, dando como resultado la socialización a las familias en términos de vinculación del PNIS prometiendo actividades que en la actualidad no se pueden concretar (Velez, 2022) por lo anteriormente mencionado el gobierno deberá enfrentar el reto de recuperar la confianza de la población mediante el cumplimiento de las promesas originales del PNIS donde las comunidades implicadas sean informadas de una manera pedagógica efectiva.

Dicho de otra manera, se debe detallar el funcionamiento de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos porque es clave para poder desarrollar prácticas de buen gobierno y políticas públicas eficaces que mejoren la situación de la tierra colombiana en torno a los cultivos de coca. Además, se llega a concluir que quizás por las dificultades inherentes al terreno, especialmente en materia de seguridad, este campo no ha sido tratado con total rigurosidad previamente (Enrique Amorocho Albornoz, 2019).

De esta manera la presente investigación abordó como objetivo principal el analizar la efectividad de las políticas públicas para la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito en el Catatumbo en los años 2020 al 2022. En este sentido dos aspectos que cobraron relevancia fueron, primero: identificar los fundamentos normativos y jurisprudenciales para las plantaciones de uso ilícito en Colombia. Y el segundo establecer el desarrollo de la política de sustitución de cultivos en la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito en el Catatumbo en los años 2020 al 2022.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

En este apartado el presente trabajo de investigación analiza de manera teórica la situación que viven los productores y/o cultivadores de plantaciones de uso ilícito en el Catatumbo. Ahora bien, iniciamos con el precio que pueden tener estas plantaciones puede llegar a incidir en la manera como es vista, a partir de ser un sustento que puede permitir la satisfacción de las necesidades básicas para este tipo de población; el precio puede llegar a ser una variable a la hora de ofrecer y demandar el producto. Por lo anterior, la teoría del valor de Adam Smith afirma que el precio de toda mercancía está compuesto por los salarios, el beneficio, la renta, siendo estas fuentes originales de todo ingreso como de todo valor de cambio, es por ello que el campesinado del Catatumbo ha optado por este tipo de trabajo ya que las remuneraciones o el margen de ganancia puede ser aún mayor a diferencia de plantaciones de especies (Prieto, 2019).

Es inevitable pensar que las condiciones de vida pueden llevar a una persona a tomar decisiones en su economía. En este caso, el campesinado toma decisiones en cuanto a que cultivar plantaciones de uso ilícito dadas sus condiciones de vida. Karl Marx en su teoría de la pobreza entendió que es un problema social que proviene directamente del

sistema socio-económico, el cual está relacionado con las relaciones de producción capitalistas y la acumulación de riqueza en unas pocas manos. La mercantilización de las relaciones laborales se ha realizado bajo principios capitalistas de una condición perjudicial para los trabajadores de una región determinada (Ardiles, 2008). De la presencia de los mencionados cultivos se puede inferir que los campesinos intentan salir de la pobreza a través de este tipo de acciones, debido a las condiciones que presentan y otros aspectos; como en control estatal y la presencia institucional.

La teoría del sentimiento de inseguridad de Gabriel Kessler se enfoca en “El temor, razón y la emoción” como generadores de distintos contextos que puede inducir a respuestas por parte del ser humanos (Cajamarca, 2009), puede ser que por esta causa la inseguridad puede configurar un factor decisivo a la hora del campesino cultivar sustancias ilícitas. En muchas circunstancias este tipo de población no quiere estar en la ilegalidad, pero la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico bajo amenazas y coerción son obligados a realizar este tipo de actividades, es de suponer, entonces que deba haber presencia estatal para la realización de otro tipo de cultivos y esto permita el desarrollo de la población.

Por otro lado, el concepto de políticas públicas para Harold Laswell son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos con el propósito de lograr solucionarlos (Mendoza, 2006). Seguidamente, para Muller y Surel las políticas públicas es el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos políticos – administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos (Tassara, 2014).

En Colombia la población rural es la concentración de cualquier número de personas que viven en áreas fuera del perímetro de la cabecera municipal (Cepal, 2013), son aquellos sectores de un país o una región que hace vida fuera de las ciudades, en sectores geográficos de baja intensidad poblacional y cuyas actividades económicas usuales entra en el sector agropecuario.

Las plantaciones de sustancias de uso ilícito son cultivos de uso ilegal y contra las leyes de él, a pesar de los esfuerzos estatales durante los últimos veinte años, siguen presentes docenas de miles de estos cultivos en el territorio nacional. ONUDC es la

agencia de las Naciones Unidas que monitorea, a través de su programa SIMCI, la extensión de este tipo de cultivos. También existen medidas hechas por la CIA. Ambos procesos de monitoreo hacen uso de imágenes satelitales para poder detectar, a través de su aspecto infrarrojo, la presencia de dichos cultivos (OCHA, 2013).

La legislación expedida por el Congreso y los gobiernos nacionales durante los últimos años con relación a los cultivos ilícitos ha sido nutrida; ya que por medio de estas normas se ha tratado de regular este fenómeno en Colombia. La ley 30 de 1996, Capítulo VII, manifiesta cual es el procedimiento para las plantaciones y sustancias incautadas en su artículo 77, las autoridades de policía judicial destruirán las plantaciones de marihuana, cocaína, adormidera y demás plantas de las cuales pueda producirse droga, que produzca dependencia, existentes en el territorio nacional, mediante el siguiente procedimiento: se identificará pericialmente la plantación con el empleo de la técnica adecuada; se identificará el predio cultivado por sus linderos y el área aproximada de la plantación; se anotarán los nombres y demás datos personales del propietario o poseedor del terreno y del tenedor, lo mismo que de los cultivadores, trabajadores y demás personas presentes en el lugar en el momento de la incautación; se tomarán muestras suficientes de las plantas para las correspondientes peritaciones. Así mismo, el decreto ley 423 de 1987 el cual agrupó en la Dirección de Policía Antinarcóticos, los servicios especializados de control de sustancias que producen adicción física o psíquica y Servicio Aéreo de la Policía Nacional y adscribió la Dirección de Policía Antinarcóticos a la Dirección General de la Policía Nacional.

Cabe destacar el decreto 1843 de 1991 (uso y manejo de plaguicidas para actividades agrícolas) Artículos 82 al 101, indican los requisitos y condiciones técnico sanitarias para desarrollar actividades inherentes a la aplicación de plaguicidas por vía aérea. Adicionalmente, en ese marco legal se encuentra la ley 599 del 2000 actual Código Penal en el cual en su artículo 375 se habla de la conservación y financiación de plantaciones; El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de la que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la resolución 013 de 27 de junio de 2003, del Consejo Nacional de Estupefacientes, en su artículo Primero señala que el PECIG, a cargo de la Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos, operará en todas las regiones del país donde se evidencia presencia de cultivos ilícitos.

Se puede señalar el decreto 013 de 2017 por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras de uso ilícito (Congreso de la República, 2017), a su vez el 380 de 2021 por el cual se regula el control de riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea (Función Pública, 2021).

METODOLOGÍA

La estructura de la metodología propuesta se construyó a partir del pensamiento del autor Miguel Martínez Mígueles, donde la investigación cuenta con un paradigma dialéctico, con un enfoque cualitativo; orientado conforme al método de la hermenéutica dialéctica por medio de técnicas de recolección de la información la revisión de registros de documentos, jurisprudencia, artículos científicos que abordan el fenómeno de los cultivos de sustancias de uso ilícito, sus causas, consecuencias, principales actores, los diferentes tipos de erradicación, las políticas implementadas por los diferentes gobiernos a lo largo de los años. Así mismo como informantes clave se tuvieron presentes a los campesinos del Catatumbo, y técnicas de estudio de la información como el análisis documental. Además, de lo anterior se permitió identificar los objetivos de las estrategias en manera de políticas públicas que combaten las plantaciones de sustancias uso ilícito en Colombia, los alcances y su efectividad.

RESULTADOS

Avances normativos y jurisprudenciales en torno a los procesos de restitución de cultivos de uso ilícito en Colombia.

El decreto 013 del 2017 es por medio del cual se desarrolla un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, con relación al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Seguidamente, el Gobierno Nacional bajo el Decreto Ley 896 de 2017 creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) que contempla:

- a.) Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos para generar ingresos a través de proyectos productivos a las personas cuya fuente de ingresos es principalmente los cultivos de uso ilícito (cultivadores, recolectores y amedieros). b.) Obras de infraestructura social de ejecución rápida como vías terciarias, mojaras a escuelas, centros de salud, entre otros. c.) Plan de sostenibilidad y recuperación ambiental para cerrar la frontera agrícola generar procesos de recuperación del ambiente. d.) Plan de formalización de la propiedad para promover el acceso a la tierra. e.) Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, se tomarán medidas especiales para la sustitución de cultivos de uso ilícito. f.) Cronogramas, metas e indicadores para hacer seguimiento al plan. Según un informe de la Fundación de Ideas para la Paz (FIP, 2019) para el mes de abril del 2019, las familias vinculadas al PNIS fueron 99.097.

Colombia cuenta con una normatividad y jurisprudencia en respuesta frente al incremento de la producción de drogas ilícitas en territorio, sin embargo, se ha evidenciado que las políticas y programas que se desarrollan dentro de esta normatividad no son suficientes para contrarrestar el panorama de necesidades que se deben solucionar en este tipo de población, ya que se han presentado diversos inconvenientes para la aplicación de las mismas.

En el decreto 013 de 2017 se da la reincorporación y la desmovilización donde los campesinos comenzaron a vincularse a programas de erradicación manual de cultivos ilícitos, estas personas se beneficiarán tanto económica como socialmente. Según diversos diagnósticos, la reubicación y cooperación del personal desmovilizado es positiva y se ha erradicado un gran número de cultivos de drogas ilegales. Además, el estado se está reposicionando en varios territorios que alguna vez fueron abandonados de una manera que beneficia a la sociedad y crea una mayor gobernabilidad. Por eso, desde que el país acordó un acuerdo de paz con las FARC, aunado al desarrollo de políticas públicas, han disminuido los delitos de ciertos grupos armados que lucran con el narcotráfico. Esto significa enfatizar el respeto por los derechos humanos y, a cambio, garantizar la salud pública al abandonar la fumigación aérea (Decreto Local 013 de 2017 Alcaldía Local de Usaquén, s/f).

Desarrollo de la política de sustitución de cultivos, avances y problemáticas caso Catatumbo.

Colombia cuenta con el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), órgano conformado por nueve entidades a nivel nacional, y es la autoridad nacional sobre drogas del país. La Presidencia del CNE es ejercida por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Secretaría Técnica se encuentra en la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas de tal Ministerio. La mencionada entidad se encarga a través de la ley 30 de 1986; de reducir la demanda y la oferta, programas de desarrollo alternativo integral y sostenible, medidas de control, observatorio de drogas, cooperación internacional y evaluación de programas. El CNE es la instancia rectora de las políticas sobre drogas y cuenta con un mecanismo de articulación entre las instituciones del Estado para llevar a cabo el plan o estrategia nacional sobre drogas.

Actualmente el país cuenta con el Plan Decenal del Sistema de Justicia, conformado por tres dimensiones: Transversal, Vertical y Especial. En esta última dimensión, se ubica el componente de política de lucha contra las drogas, con base en el Decreto 979 de 2017. De dicho componente se derivan o articulan documentos de política específicos, tales como el Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias, 2014-2021; el Documento 3669 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual contempla la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial; y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dichos planes se encuentran vigentes y en ejecución y cubren las áreas de fortalecimiento institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y cooperación internacional. Dichas políticas toman en consideración los Objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

Ahora bien, el Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias, 2014- 2021 incluye la perspectiva de derechos humanos y la inclusión social en los componentes de promoción de la salud y la convivencia y en el componente de tratamiento. Además, el enfoque de género para la política de drogas se ha incorporado desde el Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Sin embargo, para promover la política de sustitución de cultivos en el Catatumbo es necesario conocer los recursos (humanos, físicos y naturales), capacidades y dinámicas; con el objetivo de darles el mejor uso y aprovechar el potencial del territorio. Esto significa que la política aún está en evolución, por lo tanto, los cultivos ilícitos representan un desafío para el país en el proceso de posconflicto, que requiere una mayor atención y un desarrollo coordinado entre los países productores de cultivos ilícitos y los países consumidores. Todo esto se hace para combatir una de las plagas más notorias de la sociedad colombiana: el narcotráfico.

Es importante garantizar que las medidas de sustitución de cultivos ilegales se integren en la política de desarrollo rural en el sentido más amplio, ya que por medio del acuerdo final definió el PNIS como parte de una reforma rural integral, pero en la práctica aún no ha tenido éxito. Esto pondrá en peligro la sostenibilidad y el impacto de los puntos de atención si no se implementan en el corto plazo.

Existe una necesidad urgente de implementar intervenciones dirigidas a reemplazar la cultura ilícita en la agenda amplia del desarrollo rural integral, más que como una respuesta parcial a problemas específicos. Este acercamiento requiere fortalecer el liderazgo y la capacidad financiera y de recursos humanos del Alto Comisionado posconflicto, particularmente en la Dirección de Atención Integral Antinarcóticos y la Agencia de Rehabilitación Territorial, así como clarificar las distintas entidades nacionales y locales. por ejemplo, ministerios y municipios. Algunos de los acuerdos comunitarios firmados requieren que los gobiernos implementen una serie de medidas para complementar los programas de enfoque inmediato para cultivadores y recolectores, sin embargo, la simple enumeración de estas medidas no es suficiente. Las instituciones que estarán a cargo de estas funciones en el territorio y los recursos que permitirán el avance del PNIS deben determinarse como parte de reformas rurales integrales. Finalmente, es crítico que los gobiernos desarrollen e implementen estrategias de monitoreo que incluyan indicadores y medidas de conversión real de la tierra, más allá del número de hectáreas despejadas o plantadas, incluyendo un índice de pobreza multidimensional; presencia de servicios y/o bienes públicos centros de salud, escuelas, centros comunitarios, costos de transporte a centros urbanos o centros de acopio y formalización de predios rurales.

CONCLUSIONES

En definitiva, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) es parte de la implementación del Acuerdo de La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. El acuerdo de paz establece que la superación del problema del narcotráfico no debe limitarse a la erradicación de cultivos, sino a transformar la vulnerabilidad del territorio. Esto significa que la región necesita desarrollar una estrategia para su transformación general. Este compromiso está en consonancia con un análisis exhaustivo de las causas y consecuencias del enfrentamiento armado, que se llevó a cabo a lo largo del diálogo y dio como resultado siete puntos de acuerdo.

En resumen, para promover el desarrollo local es necesario conocer los recursos (humanos, físicos y naturales), capacidades y dinámicas; con el objetivo de darles el mejor uso y aprovechar el potencial del territorio (Barroso, 2010). Ahora bien, el Estado debe fortalecer las políticas públicas conforme a la normatividad vigente para que se desarrolle de manera efectiva la protección de los derechos humanos para con este tipo de comunidades que a su vez cuentan con necesidades que los gobiernos nacionales deben tener en cuenta para lograr un buen progreso en todos los ámbitos en el país.

REFERENCIAS

15 años del Plan Colombia. (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Noticias/Plan-Colombia.aspx>

Bulla, D., Henao-Izquierdo, L., & Bulla y Laura Henao-Izquierdo, D. (2021, abril 28). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. Revista Cien Días. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

COMUNICADO SOBRE LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO. (s/f). Ideaspaz.org. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://storage.ideaspaz.org/documents/590087916154c.pdf>

Decreto 249 de 2017 - Gestor Normativo. (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79354>

Decreto Local 013 de 2017 Alcaldía Local de Usaquén. (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=74645&dt=S>

Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas (ENCSPA). (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/encuesta-nacional-de-consumo-de-sustancias-psicoactivas-encspa>

Espectador, E. (2023, enero 5). Estos serán los cambios en la política de drogas y cultivos ilícitos en 2023. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cambios-en-la-politica-de-drogas-y-cultivos-ilicitos-en-2023-coca-acuerdo-de-paz/>

La labor. (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de https://www.policia.gov.co/sites/default/files/labor_1.html

Las marchas cocaleras. (s/f). Informe Final - Comisión de la Verdad. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://www.comisiondelaverdad.co/las-marchas-cocaleras>

Méndez, A. L. (2022, diciembre 18). El presidente Gustavo Petro asegura que no va a permitir la cocaína en el país. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/gustavo-petro-se-la-juega-por-la-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-coca-726950>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s/f). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/oferta-drogas-cultivos.aspx>

Política de drogas. (2017, febrero 10). Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/nuestros-temas/politica-de-drogas/>

por., P. (s/f). Estudio de casos de sustitución de cultivos ilícitos: Un proceso sostenible e inclusivo. Edu.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44601/u830748.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Semana. (2013, septiembre 24). “Es hora de poner fin a las fumigaciones aéreas”. Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/foro-de-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz/358762-3/>

Soto, L. (2020, julio 17). En medio de la incredulidad, Duque apuesta por nueva estrategia de sustitución de coca. www.lasillavacia.com. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/en-medio-de-la-incredulidad-duque-apuesta-por-nueva-estrategia-de-sustitucion-de-coca/>

Velez, M. J. R. L.-M. (2022, mayo 2). Sustitución de cultivos ilícitos: retos para el próximo gobierno. Razón Pública. <https://razonpublica.com/sustitucion-cultivos-ilicitos-retos-proximo-gobierno/>

(S/f-a). Cepal.org. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/50511/RVE110Yoqueletal.pdf>

(S/f-b). Gob.pe. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2014/documento-de-trabajo-07-2014.pdf>

(S/f-c). Gov.co. Recuperado el 10 de junio de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>