



La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia (CC BY-NC-SA 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/co/>

#### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

#### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



**Compartir bajo la Misma Licencia** — Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, sólo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta.

**Vanessa Parra Castaño 2110721**

**Facultad de Derecho**

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

**El aminoramiento del desarrollo alternativo en el ordenamiento jurídico colombiano como instrumento administrativo en la lucha contra cultivos ilícitos.**

**The reduction of alternative development in the Colombian legal system as an administrative instrument in the fight against illicit crops**

**Resumen**

El desarrollo alternativo en Colombia tiene sus inicios en el año de 1985, con el fin de combatir los cultivos ilícitos de pequeña escala y como complemento a la erradicación forzosa, desarrollados a partir de diferentes proyectos como lo fueron el Plante, Programa contra cultivos ilícitos, Acción Social, entre otros, que buscaban diferentes alternativas para que los campesinos sustituyeran dichos cultivos, pero por la falta de estudio de las problemáticas que allí se viven y por la falta de la implementación de una verdadera política antidrogas en Colombia, el desarrollo alternativo no ha logrado los beneficios que se quieren lograr, y por el contrario ha perdido su eficacia y eficiencia, para lo cual se puede declarar que el desarrollo alternativo en sus casi 23 años de implementación ha sido un fracaso.

**Abstract**

Alternative development in Colombia has its beginnings in 1985, with the aim of combating small-scale illicit crops and as a complement to forced eradication, developed from different projects such as the Plante, Program against illicit crops, Social Action, among others, who were looking for different alternatives for farmers to replace those crops, but due to the lack of study of the problems that are lived there and the lack of implementation of a true anti-drug policy in Colombia, alternative development has not it has achieved the benefits that it wants to achieve, and on the contrary it has lost its effectiveness and efficiency, for which it can be declared that the alternative development in its almost 23 years of implementation has been a failure.

**Palabras clave:**

Desarrollo Alternativo – Políticas Públicas - Lucha Contra El Narcotráfico – Proceso De Paz  
– Narcotráfico - Conpes – Plante

**Key words:**

Alternative Development - Public Policies - Fight Against Drug Trafficking - Peace Process  
- Drug Trafficking - Conpes - Plant

## SUMARIO

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. El Narcotráfico En Colombia</b> .....	6
<b>1.1 Origen e historia del narcotráfico en Colombia</b> .....	6
<b>1.2 Transformación del conflicto de grupos insurgentes a grupos narcotraficantes</b> ..	8
<b>1.3 El narcotráfico en la actualidad</b> .....	9
<b>2. La respuesta del estado en políticas antidrogas</b> .....	10
<b>2.1 La interdicción (captura, erradicación, operativos)</b> .....	10
<b>2.2 La erradicación forzada GME</b> .....	11
<b>2.3 El desarrollo alternativo</b> .....	13
<b>2.4 Desarrollo alternativo en Colombia</b> .....	14
<b>3. ¿Lo acordado en la Habana establece una Solución al problema de drogas ilícitas en Colombia?</b> .....	17
<b>3.1 Lo acordado en la Habana</b> .....	17
<b>3.2 La institucionalidad para su implementación</b> .....	21
<b>4. El programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos</b> .....	25
<b>4.1 Marco normativo del programa</b> .....	25
<b>4.2 Alcances y límites en su implementación</b> .....	27
<b>4.3 Aminoración del desarrollo alternativo en Colombia</b> .....	28
<b>Conclusiones</b> .....	28
<b>Referencias</b> .....	30

## Introducción

Colombia ha tenido la responsabilidad histórica de la lucha frontal contra la Droga, no solo desde una perspectiva nacional, sino desde una óptica internacional, por tratarse de uno de los principales actores en el flagelo del narcotráfico a nivel mundial. En este sentido, Colombia ha adquirido una serie de compromisos a nivel internacional que obliga a nuestro país a realizar acciones tendientes a disminuir y combatir el narcotráfico, es así como a lo largo de la historia ha desarrollado un “trabajo conjunto dirigido a países fronterizos como Perú, países de Centroamérica como Honduras, Guatemala y El Salvador, actores que comparten problemáticas con el país. Es de este modo que los intereses de Colombia se reflejan a través de su política exterior, la cual amplía sus zonas de interés e influencia. De igual forma, el principio de responsabilidad compartida de Colombia respecto al problema mundial de las drogas se constituye como elemento crucial en el desarrollo de programas de cooperación con los países del sur” (Bastidas, 2016)

Es por tanto, que la lucha contra las drogas establece enfoques de lucha frontal, reducción de la amenaza desde un enfoque de salud pública y reducción de la oferta, es decir erradicación y desarrollo alternativo, la primera consiste en utilizar todo el aparato coercitivo del Estado para generar procesos de erradicación forzosa manual, que permita combatir de manera directa en contra de la producción de los estupefacientes, mientras que el segundo, propone generar condiciones de alternatividad a miles de campesinos que históricamente han sido vinculados al cultivo y que ven como una opción viable su siembra y producción ante la incapacidad del Estado de generar condiciones de vida dignas que permitan un nuevo enfoque agropecuario en aquellas regiones apartadas del país, donde principalmente se cultivan la coca y marihuana.

Es así como, “el desarrollo alternativo se inició en Colombia en 1985 con proyectos de sustitución de cultivos en el sur del Cauca y ampliado a norte de Nariño en 1989. En 1990, se iniciaron proyectos de desarrollo alternativo en Guaviare, Caquetá y Putumayo bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de drogas- UNDCP. Con el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) las experiencias iniciaron en 1992, impulsado por el Gobierno Nacional y el PNUFID y continuaron bajo la denominación

de PLANTE en 1994, año en el cual mediante el CONPES 2734 se creó el Programa de Desarrollo Alternativo para combatir los cultivos ilícitos de pequeña escala y como complemento a la erradicación forzosa, sumado a lo anterior se ideó el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en donde la erradicación ampliaba su impacto, en la actualidad bajo el punto cuatro de los acuerdos de paz, se crea una nueva institucionalidad con el fin de idear planes de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos, a través de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), el cual se estableció para desarrollarse dentro de la reforma rural integral siendo liderado por la Presidencia de la República en coordinación con las autoridades municipales y departamentales” (Planeación, 1994)

Así las cosas, el presente artículo pretende hacer un análisis normativo del desarrollo alternativo en Colombia y la articulación de éste con la realidad, con el firme propósito de establecer si aún en el país con más hectáreas sembradas de cultivos ilícitos existe una normatividad fuerte y suficiente para combatir este flagelo, y si por el contrario la implementación del acuerdo de paz, genero un efecto regresivo en las políticas de desarrollo alternativo del país.

## **1. El Narcotráfico En Colombia**

### **1.1 Origen e historia del narcotráfico en Colombia.**

La problemática del narcotráfico en Colombia nació en forma casi imperceptible a principios de la década de los 60 y fue creciendo de una manera tan avasalladora que, en varios momentos de la historia reciente, ha logrado poner en jaque al gobierno nacional de turno.

“El narcotráfico surge, inicialmente, como pequeños cultivos de marihuana en la costa atlántica a partir de semillas traídas por los marineros, luego en la década de los 60, aparecen cultivos más extensos con fines comerciales influenciados por la cultura hippie, en los años 70, el problema trasciende a los medios de comunicación con el fenómeno llamado “Bonanza

Marimbera”<sup>1</sup> producto de la neutralización del mercado jamaiquino por parte de los Estados Unidos y la erradicación de los cultivos en México, en esta etapa los contrabandistas se convierten en narcotraficantes y son identificados como unos nuevos ricos excéntricos de escasa educación que solo quieren imitar el modo de vida de familias acomodadas, hasta ese primer momento, estos personajes producen más hilaridad que miedo entre las autoridades del orden nacional”. (Luna, 2013)

Según expresa Luna (2013): A principios de la década de los 80 confluyen varios elementos como fueron: 1. El surgimiento de cultivos de coca en territorio colombiano, ya que hasta ese momento la base de coca para producir la cocaína era traída del Perú y Bolivia donde se encontraban los cultivos; 2. La aparición de cultivos de amapola en los departamentos de Tolima y Huila; 3. La incursión de la guerrilla en el negocio como un nuevo cartel y la agrupación de los capos en carteles y la lucha entre ellos por apoderarse de rutas y mercados; todos estos factores fortalecieron económicamente el negocio del narcotráfico, dándole un poder armado y corruptor inimaginable que parecía no tener límites, al punto de tener capos ocupando curules en el Congreso y una porción de la clase política a su servicio.

A mediados de los años 80 se incrementa la presión del gobierno de los Estados Unidos, en la que advierte que los carteles colombianos se apoderan de todas las rutas y mercados que antes manejaban los mexicanos y otros narcos de Centroamérica, presentándose un incremento de la oferta y el consumo en las calles.

“Ante la expansión de las guerrillas por diversas regiones del territorio nacional durante la década del ochenta, se cuestionaba la estabilidad política, los intereses de las élites económicas y el statu quo de los sectores sociales hegemónicos. Para impedir estos avances de los movimientos insurgentes, los Gobiernos emplearon distintas estrategias que oscilaban entre medidas represivas, como el estatuto de seguridad o los estados de excepción donde se otorgaban y ampliaban las funciones de la Fuerzas Armadas gubernamentales a procedimientos judiciales sin previa investigación, limitando los derechos de libertad de los

---

<sup>1</sup> Se extendió entre mediados de los años 70 y 80 y fue uno de los primeros pasos que dio el país para sumergirse en la economía de las drogas, hasta convertirse, a mediados de los años 90 en el principal exportador de cocaína del mundo. Copyright: <http://pacifista.co/de-la-bonanza-marimbera-al-boom-del-narcotrafico-en-colombia/> .

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

ciudadanos y, por otro lado, medidas de convivencia por medio de los procesos de diálogo” (Llano, 2011).

Ante esta situación el gobierno colombiano reaccionó tratando de recuperar la gobernabilidad con una legislación más fuerte que incluía la figura de la extradición, lo cual provocó la ofensiva sanguinaria de estas organizaciones que para entonces ya contaban con ejércitos privados para asesinar figuras públicas y desarrollar escaladas terroristas, obligando a ceder al gobierno en aspectos álgidos como fue la prohibición de la extradición plasmada en la Constitución de 1991.

Durante esta primera etapa del narcotráfico, se caracterizó por la aparición de los grandes carteles que amenazaban la estabilidad política, social y económica del país, figuras como Pablo Escobar, adquirirían renombre internacional, y estigmatizaban por primera vez a Colombia como un “Narcoestado”, característica que hasta la actualidad seguimos teniendo a nivel internacional.

## **1.2 Transformación del conflicto de grupos insurgentes a grupos narcotraficantes.**

La segunda etapa del narcotráfico implicó la aparición de nuevos actores en el escenario del negocio local, pues la participación de grupos insurgentes como las FARC y ELN como actores directos en el negocio transformaron los territorios de una manera irreversible, integrando la economía local a la ilegalidad, pues la cultivación, transformación y comercialización fueron determinantes para la bonanza cocalera que estaba por venir.

“Con relación al comportamiento del narcotráfico, a partir de una genérica perspectiva, hoy nos lleva a determinar que, durante los últimos once años, es decir, desde 1998, el fenómeno del narcotráfico ha sufrido un viraje, traducido en las siguientes características generales: La consolidación de la segunda generación del narcotráfico a finales de 1998, denominada “organizaciones emergentes”, que surgieron después de la desarticulación de los grandes carteles, y el tránsito que se hace en el 2008 a la tercera generación, simbiosis narcotráfico-terrorismo, que determina una mayor participación de los grupos armados ilegales en el narcotráfico, los cuales constituyen la producción de drogas en la principal fuente de



financiamiento de sus acciones criminales. Las confrontaciones entre las organizaciones narcotraficantes, y la participación de estructuras de los grupos armados ilegales (FARC, ELN, BACRIM), por la disputa del control de rutas, posicionamiento geográfico y dominio de actividades ilícitas, que incidieron de manera directa en el aumento de la criminalidad en diferentes regiones del país”. (Grupo de análisis de Narcotráfico, Área de producción de inteligencia (DIPOL), y Centro Integrado Estadístico, 2009)

Esto significó que los grupos armados ilegales, llamados terroristas en la época del Gobierno Uribe, vieron en el narcotráfico una importante fuente de financiación para todas sus actividades, convirtiéndose en verdaderos ejércitos que lograron poner en vilo la Institucionalidad a punto de Colombia convertirse en un denominado Estado Fallido a nivel internacional, pues la capacidad ofensiva de estos grupos incentivo la guerra fratricida a sus más altos niveles de degradación, generando millones de desplazados y miles de muertos en todo el territorio nacional, auspiciados principalmente por el negocio del narcotráfico. En este momento de la historia, es cuando se puede afirmar que los grupos al margen de la Ley cuyo propósito era llegar al poder por medio de las armas, pierden en esencia su ideología de lucha, la cual es suplida rápidamente por el dinero de la droga, la cultura de la ilegalidad, el dinero fácil y la degradación de cultura y la sociedad, secuelas que hasta el día de hoy encontramos en muchos territorios aún afectados por los cultivos ilícitos en las regiones apartadas de nuestro país.

### **1.3 El narcotráfico en la actualidad.**

Como ya se expuso, el narcotráfico en Colombia ha ido mutándose transitoriamente desde los años 80's, de modo tal que se ha podido establecer que los nuevos autores del narcotráfico han pasado a ser grupos de delincuencia común, luego para ser grupos al margen de la ley, terroristas, bandas criminales, combos, oficinas, entre otros, en los cuales, si bien se logra desestructurar una amenaza, lo lucrativo del negocio, permite que en el menor tiempo posible, un nuevo grupo tome ese vacío y nuevamente establezca reglas para el cultivo, producción y comercialización de la droga, se trata como si fuese un animal mítico de 7 cabezas en el cual se corta una y esta reaparece.

Tal vez uno de los principales errores que se cometió por parte del Gobierno, es pensar que, con la firma del Acuerdo de paz con las FARC, sería un punto de inflexión para la lucha frontal contra las drogas, desconociendo los demás y múltiples actores en la cadena del narcotráfico, tal y como lo han dicho varios autores y estudiosos del tema:

“Es claro que las negociaciones con las FARC no serían suficientes para encontrar una solución global al problema de las drogas en Colombia, al menos por dos razones: primero, porque las FARC no son el único grupo ilegal que tiene participación en el narcotráfico y que en consecuencia se beneficia del mismo, por lo cual, una negociación con esta guerrilla no tomará en cuenta a todos los posibles actores relevantes e interesados en el tema. Y segundo, porque los mayores problemas asociados a las drogas ilícitas se derivan del tipo de políticas que a nivel internacional y local se han desarrollado para enfrentarlas”. (Yepes, Guzmán, & Norato, 2012).

Así las cosas, el negocio del narcotráfico en la actualidad se ha ido disipando a un sinnúmero de organizaciones más pequeñas con alta capacidad militar y de disuasión en el territorio, que fue abandonado principalmente por las FARC, en el que existen incluso carteles mexicanos que supervisan directamente la producción y cultivo en los territorios como es el caso de Tumaco y en general de toda la Costa Pacífica Nariñense, de ahí noticias como las de “alias Guacho” y el terror que este realiza en la frontera con el Ecuador todo a causa del narcotráfico.

## **2. La respuesta del estado en políticas antidrogas**

### **2.1 La interdicción (captura, erradicación, operativos)**

Es importante comenzar por aclarar en qué consiste el concepto de interdicción, entendiéndolo como todas aquellas operaciones militares que están destinadas única y exclusivamente a combatir el narcotráfico en todas sus fases, es por tanto que queda establecido lo siguiente: “Todo avión sospechoso de tráfico ilícito de drogas que sobrevuele el espacio aéreo colombiano será interceptado a través de uno de los tres aviones Cessna Citation 560 entregados en comodato a Colombia por Estados Unidos, así lo estableció el acuerdo de reactivación de las operaciones de interdicción aérea firmado el pasado 28 de

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

abril, por la ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, y la embajadora de E.U., Anne W. Patterson” (Fuerza Aérea Colombiana, 2015).

De igual manera, los procesos de interdicción corresponden a las actividades conjuntas que desarrollan las fuerzas militares y de policía para el control territorial del área, labores de control y vigilancia, proceso de inteligencia para la captura de personal estratégico que labora en el negocio, así como control de insumos y operativos por tierra, mar y aire que permitan desarticular las estructuras dirigidas al cultivo, producción y comercialización de drogas ilícitas.

Durante los últimos años los procesos de interdicción han dado unos resultados significativos, así por ejemplo en el último año “2017 se incautaron 434.729,75 kilogramos de cocaína, en lo que va corrido del año 2018 han incautado un total de 217.374,58” (Observatorio de Drogas en Colombia, 2018); sumado a lo anterior, en lo corrido del año se han destruido 760 laboratorios de base de coca y 87 laboratorios para procesar clorhidrato de cocaína, no obstante algunos críticos determinan que estas cifras fueron posible ante el aumento del potencial de cocaína en producción, pues a mayor producción mayor incautación , pero que en términos generales la proporción sigue siendo la misma, y el potencial de coca en el mundo producido por Colombia se mantiene.

## **2.2 La erradicación forzada GME**

Según datos del ministerio de justicia “La estrategia de erradicación manual se encuentra bajo la responsabilidad del DPCI de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, y se realiza por medio de los Grupos Móviles de Erradicación GME con acompañamiento de la Fuerza Pública y certificados por UNODC desde 2007. De manera complementaria la Policía Nacional y las Fuerza Militares realizan actividades de erradicación manual forzosa en todo el país” (Ministerio de Justicia, 2013).

A través de la historia “La erradicación manual forzosa inicia en Colombia con mayor intensidad a partir de 2005 con 31.900 hectáreas, la mayor acción se realizó en 2008 con

95.634 hectáreas luego del incremento del área sembrada en 2007 (99.000 hectáreas), en 2011 se erradicaron 35.200 hectáreas” (Ministerio de Justicia, 2013).

Por otra parte, la aspersión aérea “por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes, se lleva a cabo por la Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos, se realiza con una mezcla del herbicida de ingrediente activo glifosato, un coadyuvante y agua, y se realiza en Colombia a partir de 1992 con cultivos de amapola y en 1994 con cultivos de coca. En el período de 1994 a 2000 se asperjó un promedio anual de 50.000 hectáreas de coca y se incrementó a un promedio de 126.000 hectáreas entre 2001 y 2005. El mayor pico se produjo en 2006 con 172.000 hectáreas sembradas con una tendencia descendente en los siguientes años. En 2011 se asperjó un total de 103.300 hectáreas de coca, y en 2012 se asperjó 100.549 hectáreas. Las operaciones más intensas de aspersión se realizaron inicialmente en el departamento de Putumayo” (Ministerio de Justicia, 2013).

No obstante, con la aspersión aérea se han tenido serios inconvenientes, dado que los pobladores de las zonas aledañas de donde se ha implementado el mecanismo han venido denunciando que dicha sustancia es altamente perjudicial tanto para sus cultivos como para ellos mismos, por tanto Estefanía Bolaños en su tesis plantea que “En Colombia se debe de realizar una examinación y replanteo a fondo acerca del uso y manejo de herbicidas y demás sustancias químicas que son utilizadas a diario de forma manual o industrial. Nuestra sociedad no ha desarrollado o incursionado en el constante avance de la carrera tecnológica y biotecnológica, ciencias, que proyectas de manera apropiada lograrían contribuir eficientemente en la intervención social; no se necesitan más armas o nuevos químicos lo que en realidad es necesario es la activación de cada uno de los sectores económicos desde espacios que no han sido tenidos en cuenta” (Muñoz, 2016).

Bajo lo expuesto, solamente es la erradicación manual forzosa la única herramienta eficaz con la que actualmente cuenta el Gobierno para realizar los procesos de erradicación, pues ha sido comprobado, que el método más eficiente para destruir las plantaciones de coca y amapola, es arrancar la mata de raíz y tratar de que esta no sea resembrada en un término de 24 horas, sin embargo, debido a las contingencias del clima, los riesgos de seguridad tales como minas antipersona y francotiradores, hace que esta sea una actividad eficiente, pero

muy riesgosa y al mismo tiempo no muy efectiva, pues el promedio de erradicación por grupo con todos los aspectos a su favor corresponde a 1.5 has día.

En la actualidad según datos del ministerio de defensa a la fecha se han erradicado 18 mil has, cifra insignificante del total de las 220 has que según el gobierno de los Estados Unidos considera que existen en nuestro territorio nacional.

Lo anterior significa que las políticas de erradicación aún no generan impactos contundentes en los territorios que permitan aminorar el flagelo del narcotráfico, sin embargo, el Gobierno también cuenta con la política de Desarrollo Alternativo, que trata de establecer beneficios de manera concertada a cambio de abandonar los cultivos ilícitos en el país, los cuales, como veremos a lo largo de la presente investigación tampoco han generado los impactos suficientes ni tampoco vislumbran una salida al problema de la droga en las comunidades campesinas afectadas que ostentan sus ingresos de la siembra y transformación de la coca.

### **2.3 El desarrollo alternativo**

“El concepto Desarrollo Alternativo (DA), aplicado a los cultivos de uso ilícito, nació como una reformulación política de la denominada Sustitución de Cultivos. Los primeros programas bajo este enfoque de sustitución se iniciaron en Tailandia durante los años 70. La idea fundamental era que, al tratarse de una situación originada en la pobreza de los campesinos, la solución tenía que ser consecuente y había que atacar el problema económico mediante la conversión de las fincas a la economía lícita. Esta visión llegó a América Latina a comienzos de los 80 principalmente a Perú y Bolivia, y a Colombia hacia 1987-1988, cuando se inició el proyecto de sustitución de cultivos en el sur de Cauca” (Meza, 2008)

A través del tiempo, “el desarrollo alternativo ha venido adquiriendo, en el debate internacional, una importancia estratégica como soporte para canalizar respuestas no coercitivas al tratamiento de una de las fases más importantes en la cadena de la economía ilegal de las drogas. No obstante, la discusión de fondo continúa siendo si se le integra a un manejo antidrogas o si se le enriquece en su autonomía, para que se pueda desenvolver como una política flexible, que apunta a resolver problemas sociales, económicos y políticos

(principalmente de gobernabilidad) en que se debaten las denominadas áreas con bajo control estatal” (Meza, 2008).

Para las naciones unidas el desarrollo alternativo es “un proceso destinado a reducir y eliminar el cultivo de plantas que contengan estupefacientes, así como sustancias sicotrópicas, mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin; se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y estando enmarcado en una solución permanente global de la problemática de las drogas ilícitas” (United Nations Office on Drugs and Crimen, 2018).

#### **2.4 Desarrollo alternativo en Colombia**

El autor Meza cita lo siguiente “El desarrollo alternativo tiene sus antecedentes en el año de 1986, cuando las Naciones Unidas ejecutaron pequeños proyectos en los departamentos de Cauca, Putumayo, Guaviare, Caquetá y Nariño (García, 2000:153). Esta iniciativa, fue apoyada por el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) el cual, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, puso en marcha algunas obras de infraestructura y dio impulso a la sustitución de cultivos ilícitos con un enfoque acorto plazo y un fuerte sesgo económico (Ortiz, 2000: 175)” (Meza, 2008), lo anterior se da como un apoyo a los operativos de interdicción que venían realizando las fuerzas armadas, debido a que no era suficiente la enfrenta militar, sino que también se debían plantear soluciones a las comunidades afectadas por dicha problemática.

“No obstante, fue a partir del Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) que el Estado diseñó e implementó un programa de desarrollo alternativo denominado Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), el cual dio continuidad el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). En él, se trazó la necesidad de “emprender acciones para la generación de opciones productivas lícitas, rentables y ambientalmente viables, para campesinos e

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

indígenas, en orden a superar las condiciones que facilitaron el establecimiento de cultivos ilícitos” (Decreto 0472 de 1996)” (Meza, 2008).

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del estado, el programa comenzó a tener serios inconvenientes basados en “La falta de mercados para la comercialización de productos, el control territorial de grupos armados, problemas de concertación con las comunidades debido a grandes flujos de ingreso como resultado de esta actividad, descomposición social, y debilitamiento institucional” (Meza, 2008). Todo lo anterior se da como resultado de una actividad criminal ejecutada por largos años que da como resultado que dicho lugar adquiera una cultura parcializada por el delito, debido a que dicha actividad se convierte en la fuente principal de los ingresos tanto de los campesinos que habitan allí como de los mismos grupos armados, que de uno u otro modo ejercen la coacción a todas las personas que residen en dicho territorio.

Sumado a las problemáticas anteriormente descritas, el autor cita una variedad de dificultades que enfrentó el gobierno de la época “Pese a los esfuerzos en complementar las estrategias policivas y militares con desarrollo alternativo, en el año 2000 se contabilizó la mayor cantidad de cultivos ilícitos registrada en la historia colombiana con 163.000 hectáreas de coca. Este aumento, coincidió con la peor crisis del sector agropecuario de la década anterior, lo cual hizo que la participación del sector en la economía nacional cayera entre 1991 y 2005 del 16,3% al 13,4%, y desde el año de 1995 hasta el año 2002, se dejaran de sembrar 700 mil hectáreas de cultivos transitorios (Robledo, 2007: 61)” (Meza, 2008).

No obstante, los esfuerzos anteriormente descritos, el sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (SIMCI) estableció “Existen 80.000 hogares vinculados a los cultivos ilícitos con un promedio de área sembrada de 0,82 hectáreas” (Meza, 2008).

Es por tanto, que el gobierno crea una nueva estrategia la cual consiste en Programa Familias Guardabosques (PFGB) a partir del enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR), el cual establece tener por objeto “consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión, brindar alternativas estables de ingreso, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas vinculadas; promover procesos de

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.  
Vanessa Parra Castaño 2110721

desarrollo institucional y de legitimación del Estado y apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y control comunitario” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Es así como “El PDA implementó dos componentes principalmente: 1) proyectos productivos y de generación de ingresos, que estaban dirigido al establecimiento de una base económica regional y local, el 2) Familias Guardabosques, buscaba vincular a familias campesinas, indígenas y afro-descendientes en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas Análisis del Programa Familias Guardabosques 27 ambientalmente estratégicos, con el fin de contrarrestar el daño ecológico causado por los cultivos de uso ilícito y el conflicto armado, a través de un incentivo monetario” (Salazar, 2013).

Acorde con lo anterior, “Posteriormente, como complemento al Conpes 3218 de 2003, ante la necesidad de consolidar un enfoque integral en la lucha contra los cultivos de uso ilícito, el 28 de junio de 2010 se aprobó la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo para la consolidación territorial, Documento Conpes 3669” (Salazar, 2013). El cual fue creado con “El objetivo central es afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, que lleven a la reducción de las siembras ilegales y de la convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita, y por consiguiente a la conformación de zonas libres de cultivos ilícitos. La profundización en estos procesos requiere de la mayor coordinación entre las entidades públicas del orden nacional y local, así como de los cooperantes internacionales. De igual forma, hace imprescindible mejorar la calidad de la información sobre la presencia de los cultivos ilícitos en el territorio nacional y sobre las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa y, fortalecer la cultura de la legalidad para que las comunidades reconozcan la ley” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010).

El autor Juan Pablo Salas investigó como estos programas fueron implementados en el municipio de Florida departamento de Nariño, específicamente en la vereda Rosapamba, llegando a la siguiente conclusión “El PFGB en la vereda Rosapamba, no tuvo en cuenta el concepto de territorio, la cultura, historia. Las acciones realizadas fueron impuestas no



concertadas y no se hicieron en el marco de un proceso de planificación y ordenación territorial en donde el componente ambiental haciendo honor a su nombre sería lo más importante y bajo el enfoque de Desarrollo Territorial Rural DTR” (Salazar, 2013).

Por tanto se infiere, que pasan los mismos problemas ocurridos con el anterior programa, debido a que no se tiene en cuenta la cultura y las condiciones sociales de dichas comunidades, de modo que ellos siguen siendo ajenos al estado y consideran que es más rentable, continuar sembrando cultivos ilícitos.

Es por lo anterior, que el autor Meza plantea la siguiente solución “La falta de acceso a la tierra es un limitante para el establecimiento de proyectos productivos. Sin embargo, y según nuestro criterio, no es suficiente la vía del mercado de tierras para el desarrollo alternativo y es necesaria una reforma agraria integral para ayudar a generar una economía territorial equitativa, disminuir la pobreza rural, y frenar el avance de las economías del narcotráfico, las cuales ayudan a perpetuar el conflicto armado en Colombia” (Meza, 2008).

### **3. ¿Lo acordado en la Habana establece una Solución al problema de drogas ilícitas en Colombia?**

#### **3.1 Lo acordado en la Habana**

Los acuerdos que hizo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC consistieron en el desarrollo de varios puntos, con el propósito de darle fin a un conflicto armado llevado a cabo por más de cincuenta años, entre los que se desarrollaron temas como el desarrollo agrario, participación en política, fin del conflicto, solución de las drogas ilícitas, reparación a las víctimas y refrendación.

Es por tanto que me parece de especial relevancia establecer las condiciones y los propósitos que se plantearon en el punto número cuatro, con el fin de establecer las políticas para erradicación de cultivos ilícitos.

“El punto número cuatro de la agenda de los Diálogos de Paz titulado “Solución al problema de drogas ilícitas”, consideró, especialmente, que las drogas han alimentado y financiado el conflicto armado interno, y que el fenómeno ha afectado más que todo a las comunidades donde la oferta estatal es precaria. Por tanto, el acuerdo busca diseñar un plan que atienda a las causas y a las consecuencias del fenómeno del narcotráfico a partir de estrategias que mejoren la calidad de vida de las comunidades implicadas, prevenir el fortalecimiento de las organizaciones criminales vinculadas al problema de las drogas ilícitas, y la consideración del consumo como un problema de salud pública” (Olano, 2016). Con la finalidad de reducir la enorme cifra de cultivos ilícitos que están sembrados actualmente en el país e intervenir la problemática del consumo de dichas sustancias desde una perspectiva de salud pública, brindando tratamientos adecuados para que las personas puedan superar la adicción a las drogas.

Con el fin de desarrollar lo anterior, el gobierno estableció con las FARC, dar especial relevancia a tres puntos, la sustitución de cultivos ilícitos, prevención del consumo de drogas y dar solución al problema de producción y comercialización de las drogas. Por tanto, se dará desarrollo a el principal objetivo que pretenda cada uno.

“En el primer pilar las partes reconocen que los cultivos ilícitos son generadores de violencia, y que con ella no pueden existir las condiciones necesarias para la construcción de la paz, por lo que se acordó la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PNIS), a cargo de la Presidencia” (Olano, 2016). El cual busca implementarse en los territorios donde las comunidades firmen los acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, pero para ello, las personas deberán comprometerse a no resembrar, no participar en la comercialización ilegal y en no participar en la comercialización de las materias primas, lo anterior con la finalidad de establecer una

credibilidad a lo acordado que no solo conste en dichos acuerdos sino en la realidad de las comunidades directamente afectadas por el problema de los cultivos ilícitos.

Pero dicho compromiso no depende solamente de los campesinos, “Por su parte, el Gobierno Nacional se compromete a implementar el Plan de Atención Inmediata, que consiste en llevar la oferta de desarrollo del Estado a las comunidades afectadas por el fenómeno de las drogas ilícitas, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria del campesino que se somete al acuerdo. Este pilar se enmarca en un enfoque de desarrollo rural con inversión estatal ya consagrado en el primer punto de los acuerdos, sobre todo con los PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) integrado al punto tres con el PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución), de manera particular en los criterios de priorización de los territorios para la implementación más urgente del programa” (Olano, 2016). Para lo anterior el gobierno estableció que se daría un tratamiento penal diferente a las personas que hayan cultivado, para que de esa manera el proyecto pueda tener éxito y así evitar que las personas sientan temor por cambiar sus estilos de vida, haciendo una integración de los campesinos con la siembra de cultivos legales, de modo tal que puedan tener una vida digna a partir de ello.

Respecto del problema de las personas que consumen drogas en nuestro país, se desarrolló “en el segundo pilar, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas Ilícitas, con el fin de fortalecer las capacidades del Estado en la atención, prevención y no criminalización de los adictos. El programa contempla que el consumo sea tratado como problema de salud pública, que debe tener como principios un enfoque de derechos humanos, un enfoque diferencial y uno de género, además de la participación comunitaria, la convivencia y el fundamento en la evidencia. Dentro de este punto, se concertó el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, el cual contiene planes de acción participativos, con enfoque territorial y poblacional” (Olano, 2016). Lo anterior con el fin de abordar el problema de las drogas ilícitas desde todas las perspectivas, con la claridad que no es solo combatir los cultivos, sino también ayudar a la enorme cantidad de ciudadanos que son adictos y que necesitan una atención prioritaria por parte del gobierno, de modo tal, que se de fin a esta problemática desde todos los ámbitos. A continuación se demostrará que tan

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

grande es la problemática del consumo de drogas: “en Colombia se han realizado múltiples estudios sobre la situación de consumo de psicoactivos, entre ellos, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008, realizado por el Ministerio de Protección Social y la Dirección Nacional de Estupefacientes. Este se hizo en torno a una muestra de 29.164 personas, entre los 12 y los 65 años, la cual fue representativa de la situación de consumo de cerca de 20 millones de colombianos y colombianas, residentes en las capitales departamentales y en los municipios en el área urbana que tuvieran 30.000 o más habitantes” (Misael Tirado Acero, 2016), el estudio consistió en tomar muestras sobre el comportamiento de los Colombianos en cuanto al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, para lo cual se llegó a la conclusión de “en relación con las sustancias psicoactivas, entre ellas marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, heroína, LSD, hongos, e inhalables, la encuesta halló una prevalencia de consumo a lo largo de la vida cercana al 10% de la población perteneciente a los grupos de edad contemplados en el estudio. Se encontró que la marihuana es la droga ilícita de mayor prevalencia de consumo (8% alguna vez en la vida), seguida por la cocaína (2.5% alguna vez en la vida), y en tercer lugar el bazuco (1.1% alguna vez en la vida)”. (Misael Tirado Acero, 2016) lo cual es resultado de que el problema de consumo de drogas en Colombia es muy grave, es por tanto que se acordó buscar solución tratándolo como un problema de salud pública.

En el tercer punto se estableció “la judicialización efectiva de las redes de narcotráfico en el territorio, mejorando las capacidades de investigación y aplicación de justicia. Además de la lucha contra el lavado de activos, a partir de la identificación de la cadena de valor del narcotráfico con recomendaciones e informes de expertos; se acordaron también ajustes normativos, de cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas a través de un estatuto de prevención y lucha contra las rentas ilegales. Se propone así una cultura en contra del lavado de activos, a través de una campaña de concientización promovida por el Gobierno en el territorio nacional” (Olano, 2016). Con la finalidad de abordar el actor principal del narcotráfico, dando una lucha jurídica y judicial, a quienes comercializan dichas sustancias tanto en el territorio Nacional como en el Internacional, de modo tal que se vea un resultado efectivo contra dichas cadenas delictivas.

Lo anterior para irse implementando de manera progresiva y sistemática, e intentar darle una solución desde todas las perspectivas posibles que traen consigo este flagelo de tantos años en nuestra historia nacional.

Como consecuencia de lo descrito anteriormente, el gobierno se compromete a crear el PNIS, siendo este el programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, el cual “se hará a través de una planeación participativa de las poblaciones por medio de la instalación de asambleas comunitarias, quienes serán las responsables de priorizar las necesidades, lo cual servirá como insumo para la creación del Plan de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PISDA), herramienta para determinar la oferta institucional que se necesita en el territorio afectado. El Estado deberá garantizar su cumplimiento, lo cual se verá facilitado a través de la acción de delegados de las comunidades. La idea es entonces firmar el acuerdo de sustitución y no resiembra, para implementarlo de la mano con el Plan de Atención Inmediata, que generará también desarrollo social, y, por último, ejecutar el cronograma que desde las asambleas comunitarias establecieron los campesinos cultivadores” (Olano, 2016).

El PNIS tendrá se compone de los siguientes elementos:

- “Construcción participativa y desarrollo de los PISDA (Plan Municipal Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo)
- Priorización de territorios
- Acuerdos con las comunidades
- Tratamiento penal diferencial
- Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito” (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017)

### **3.2 La institucionalidad para su implementación**

La Agencia de Renovación del Territorio, creada mediante Decreto 2366 de 2015, tiene como “objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”.

No obstante, en el decreto de creación pese a ser la entidad que recibía el capital instalado de la extinta Unidad de Consolidación se omitió por completo las labores, al menos, de desarrollo alternativo o acciones vinculadas a los territorios afectados por este flagelo.

Posteriormente mediante Decreto 2096 de 2016, se adicionaron funciones, específicamente aquellas en las que se menciona el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito, así:

**ARTÍCULO 4o. FUNCIONES.** (...) 15. Formular e implementar estrategias para articular y coordinar con las demás entidades competentes, la intervención institucional para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluidas aquellas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, en las zonas de conflicto priorizadas.

16. Establecer estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas dirigidas para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.

17. Adoptar estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el desarrollo rural con enfoque territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.

Nótese que la función prevista en el numeral 15 establece que la Entidad podrá formular estrategias para articular y coordinar la intervención con las demás entidades para el desarrollo rural incluidas aquellas relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos, más no para implementar o ejecutar dichas estrategias y menos temas de desarrollo alternativo.

Por su parte los numerales 16 y 17, traen consigo una dicotomía argumentativa, pues por un lado dice que establecerá estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y

social, así como articular las políticas sectoriales dirigidas a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco de competencia de la Agencia, es decir, si las competencias de la Agencia no son la implementación del Desarrollo Alternativo o la realización de políticas de lucha contra las drogas ni mucho menos la de ejecutar y realizar procesos de sustitución, como puede entonces esta Entidad desarrollar actividades de desarrollo alternativo si sus competencias no establecen que debe hacerlo, pues recuérdese que las entidades en virtud del principio de legalidad y especialidad solo pueden hacer lo que la ley les autoriza que podrán hacer.

Esto nos lleva al Decreto 896 de 2017 por medio del cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Establece el Decreto que la Dirección desarrollará las funciones relacionadas con el Programa en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, y la participación de las comunidades en los términos establecidos en este decreto ley.

Bajo este precepto la norma establece en su artículo 5 que:

“Conforme a las políticas y acuerdos de sustitución voluntaria que establezca la Dirección del PNIS, cada una de las entidades del orden nacional que por su competencia tengan relación con este Programa, deberán participar en su construcción, desarrollo y ejecución. Para el efecto, las entidades priorizarán recursos destinados al desarrollo del Programa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales contenidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Así mismo, deberán designar a los servidores del más alto nivel directivo o asesor, que tenga capacidad decisiva, para que asista a las reuniones de coordinación interinstitucional del PNIS”.

Lo anterior nos lleva al siguiente interrogante, ¿cuáles son las entidades que tienen competencia con este programa? ¿Bajo qué norma o ley se establecen que tienen dichas funciones?

Si tomamos por ejemplo el estudio de la norma de los Decretos de Creación de la Agencia Nacional de Tierras (Decreto 2363 de 2015) y de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (Decreto 2364 de 2015), ninguno tiene en su competencia funciones relacionadas con el desarrollo alternativo o la sustitución, ahora, en gracia de discusión que se establezca que lo que se pretende es realizar acciones de desarrollo rural integral, nos encontraríamos con un problema de índole legal, pues es difícil establecer quién es la autoridad que decide o establece que dichas acciones son con ocasión y en razón del Desarrollo Alternativo, que norma o directriz establece que para la implementación del PNIS deben concluir para tener un presupuesto diferenciado para realizar sus intervenciones en el marco de sus competencias?

Tal vez, se pensaría que la respuesta se encuentra en el Decreto 672 de 2017, por el cual se otorga funciones a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, quien es la encargada de dirigir el PNIS, sin embargo, sus funciones son de “i. Asesorar al Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de programas para la sustitución de cultivos, a cargo de las entidades competentes. ii Apoyar el diseño de estrategias nacionales para la ejecución de programas relacionados con la sustitución de cultivos. iii. Coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos. iv. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, acorde con los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión General y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia”.

Lo anterior nos permite evidenciar lo siguiente frente al punto 4 de implementación de los acuerdos de la Habana:



Para el cumplimiento de las líneas bases de combatir el narcotráfico y abordar el problema del consumo de drogas ilícitas con un enfoque de salud pública, no existió ajuste institucional ni directivas nuevas que permitan ajustarse a los nuevos retos planteados en el Acuerdo de Paz, lo cual hará más difícil su implementación.

Desde el punto de vista normativo, el Desarrollo Alternativo en Colombia desapareció.

Desde el punto de vista operativo, no existe ninguna entidad en Colombia que tenga funciones para la implementación y puesta en marcha de procesos de desarrollo alternativo en el país, por carencia de objeto y funciones en las normas de creación.

El PNIS es un programa otorgado a una Dirección asesora, con cero grados de operatividad para su implementación.

#### **4. El programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos**

“Es una apuesta nunca desarrollada en Colombia para resolver el fenómeno de las drogas ilícitas de la mano con las comunidades. Hace parte del Punto 4 ‘Solución al Problema de las Drogas Ilícitas’, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y es un capítulo especial de la Reforma Rural Integral -RRI- (Punto 1) para transformar de manera integral las condiciones de vida de las comunidades rurales, mediante la superación de la pobreza y de la brecha entre el campo y la ciudad. El PNIS se basa en procesos de construcción y desarrollo participativos a través de asambleas comunitarias”. (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017)

##### **4.1 Marco normativo del programa**

La alta consejería para el posconflicto, derechos humanos y seguridad establece lo siguiente: Es el resultado de un proceso de construcción comunitaria, participativa y concertada para la transformación integral del territorio y dar solución definitiva al problema de los cultivos de

uso ilícito. Las asambleas comunitarias son parte fundamental del PNIS. Diseñarán los planes comunitarios y elegirán delegados para conformar:

1. La Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP): encargada de articular los planes de cada comunidad en el Plan Integral comunitario y municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo.
2. El Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES): que hará control y monitoreo al cumplimiento de los compromisos de los PISDA.

También harán parte de estas instancias representantes del Gobierno (nacional, departamental y municipal), las FARC-EP, organizaciones sociales y entidades relevantes en el territorio. Articulado al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el PISDA contemplará aspectos como servicios públicos, infraestructura, seguridad, desarrollo social, vías, tierras, entre otros. Además, contendrá planes de: Obras de infraestructura social de ejecución rápida, Sostenibilidad y recuperación ambiental, Plan de formalización de la propiedad, Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población y por último cronogramas, metas e indicadores” (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017).

como segunda medida. Se establece el PAI, el cual es plan de atención inmediata el cual se espera ser desarrollado en los dos años siguientes de la firma del acuerdo y “Son las acciones y recursos que ejecutará el Gobierno de manera urgente para garantizar los ingresos de las familias que sustituirán cultivos de uso ilícito. ¿Qué incluye el PAI? Desarrollo de proyectos productivos legales y oferta de beneficios colectivos para las comunidades como lo son: Medidas para los núcleos familiares de cultivadores \$1.000.000 (durante 12 meses) por actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito (preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario). \$1.800.000 (por una sola vez) para la implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, tales como cultivos de pan coger y cría de especies menores. \$9.000.000 (por una sola vez) para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, como piscicultura, avicultura, entre otros. \$10.000.000 a través de proyectos productivos y/o mano de obra. \$1.000.000 al mes y por un año para los recolectores y recolectoras que se

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

comprometan y cumplan actividades de interés comunitario” (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017).

Como tercera medida el PAI, trae un desarrollo comunitario, el cual consta de lo siguiente: “programa de guarderías infantiles rurales, construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos y brigadas de atención básica en salud” (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017)

#### **4.2 Alcances y límites en su implementación**

El programa fue creado para integrar las zonas apartadas, incentivando así el desarrollo de dichas regiones, en la actualidad ya inició su desarrollo y se concentró en el Tambo, Rosas y Timbío; se puede observar que es una cobertura bastante limitada, teniendo en cuenta la magnitud que tuvo dicho conflicto en gran parte del territorio Colombiano, por otra parte hubo el pasado 7 de agosto un cambio de gobierno, por tanto dicho programa se seguirá implementando pero estará a merced de que se ejecuten reestructuraciones en él.

De igual manera se estableció el pago de un incentivo por valor de 34 millones de pesos y según cifras del Gobierno Santos, 47 mil familias vinculadas al programa, lo que en una simple suma aritmética, corresponde a destinar valores superiores a 1.5 billones de pesos, los cuales no tienen impacto positivo en la disminución de los cultivos, pues el programa no cuenta con las herramientas suficientes para verificar previamente si el campesino tiene o no cultivos ilícitos.

Estos generan, que el programa no tenga claridad de enfoque ni de territorio a donde ir, así por ejemplo el programa no está implementando en los 10 municipios con mayores hectáreas de cultivos en el país, lo cual a todas luces es un programa inviable, que no cumple con los cometidos acordados en la Habana y que en nada puede llegar generar condiciones contundentes para aminorar los cultivos ilícitos en el país.

### **4.3 Aminoración del desarrollo alternativo en Colombia**

Con base al recorrido histórico de las diferentes propuestas que han existido sobre el desarrollo alternativo en los anteriores gobiernos y el significativo fracaso en estos, se evidencia una falta de acercamiento del gobierno a la comunidad, creando brechas que son aprovechadas por quienes siguen incentivando la economía y la cultura de la ilegalidad; actualmente con la ejecución que se está llevando de los acuerdos de paz, se plantea una perspectiva con más beneficios tanto judiciales como económicos para los campesinos, pero se sigue evidenciando un aminoramiento de lo que debería ser en si el desarrollo alternativo, dado que este debería consistir en propuestas y proyectos claros y específicos que busquen un cambio real en las comunidades afectadas por este flagelo de las drogas ilícitas.

### **Conclusiones**

Como se pudo evidenciar durante recorrido histórico del desarrollo alternativo y el problema del narcotráfico en Colombia, el gobierno ha tenido como dificultad principal el hecho de poder acercarse realmente a las comunidades afectadas, es decir, de modo tal que pueda incentivar la cultura de la legalidad y los propósitos que esta trae, por el contrario, se pudo observar que los actores ilegales, ejercen controles sociales, económicos y culturales, aprovechando la ausencia del estado en las regiones más apartadas.

Hay que mencionar, también que lo acordado en la Habana referente al cumplimiento de las líneas bases de combatir el narcotráfico y abordar el problema del consumo de drogas ilícitas con un enfoque de salud pública, no se hizo con un ajuste institucional ni directivas nuevas que permitan realmente ajustarse a los nuevos retos planteados en dicho acuerdo, lo cual hará más difícil su implementación.

Desde el punto de vista normativo, el Desarrollo Alternativo en Colombia desapareció y desde el punto de vista operativo, no existe ninguna entidad en Colombia que tenga funciones para la implementación y puesta en marcha de procesos de desarrollo alternativo en el país, por carencia de objeto y funciones en las normas de creación. Es decir que existe un vacío

Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.

Vanessa Parra Castaño 2110721

normativo en nuestra legislación. Sumado a esto, el PNIS es un programa otorgado a una Dirección asesora, que no tiene ninguna operatividad para su implementación.

Por tanto y como consecuencia de todo lo anterior, el número de hectáreas con cultivos de uso ilícitos en nuestro país sigue en ascenso, mientras que las políticas antidrogas se quedan cortas o prácticamente solo existen en documentos que no se han podido implementar por los factores antes mencionados, dando como resultado el hecho de que la economía de los campesinos se pone en riesgo al intentar sustituir sus cultivos y acogerse a el desarrollo alternativo, debido a la falta de políticas eficientes, implementación normativa, infraestructura vial y al control social que siguen ejerciendo los grupos ilegales en dichas zonas.

## Referencias

- Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (2017). Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos. obtenido de <http://especiales.presidencia.gov.co/documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html>
- Bastidas, M. M. (2016). Colombia como referente en la lucha contra las drogas. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, D. N. (2010). Conpes 3669. En política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial (pág. 47). bogotá : departamento nacional de planeación: djs-g-ddrs-oaj .
- Decreto 0472 de 1996 (marzo 11). Por el cual se crea el Programa Presidencial "PLANTE", y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.746, de 18 de marzo de 1996.
- Decreto 2096 de 2016 por la cual se modifica la estructura de la agencia de renovación del territorio y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Decreto 672 de 2017. Por el cual se modifica la estructura del departamento administrativo de la presidencia de la república.
- 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.
- Departamento Nacional de Planeación. (3 de Marzo de 2003). Conpes 3218. Programa de desarrollo alternativo 2003 – 2006. Bogotá, Colombia.
- Fuerza Aérea Colombiana. (abril de 2015). [www.fac.mil.co](http://www.fac.mil.co). Obtenido de <https://www.fac.mil.co/el-abc-de-la-interdicci%C3%B3n>
- Grupo de análisis de Narcotráfico, Área de producción de inteligencia (DIPOL), y Centro Integrado Estadístico. (2009). Comportamiento estratégico. [www.scielo.org.co](http://www.scielo.org.co), 313 - 322.
- Llano, J. V. (2011). *Apuntes para la comprensión del conflicto armado colombiano contemporáneo*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.
- Luna, G. E. (2013). *El narcotráfico en Colombia: de las falencias de la política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Meza, R. V. (17 de noviembre de 2008). Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuesta hacia un cambio de estrategia. *Revista Luna Azul ISSN 1909-2474* . Manizales, Colombia: <http://www.scielo.org.co>.
- Ministerio de Justicia. (2013). Erradicación manual forzosa y aspersión aérea. Obtenido de Observatorio de Drogas de Colombia : <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/PoliticaDrogas/Erradicaci%C3%B3n%20y%20aspersi%C3%B3n.pdf>
- Artículo de reflexión para optar por el título de abogada.  
Vanessa Parra Castaño 2110721

- Misael Tirado Acero, A. V. (2016). La política antidrogas: nuevos horizontes de cambio en el control de la oferta y la demanda. *Colección JUS penal; No. 13. Universidad Católica de Colombia. Bogotá., 20.*
- Muñoz, E. B. (2016). La “suspensión” del Glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia: ¿una solución humanitaria o un cambio para que todo siga igual? Bogotá : Universidad Católica de Colombia .
- Observatorio de Drogas en Colombia. (2018). *Incautaciones de drogas: clorhidrato de cocaína. Bogotá .*
- Olano, G. M. (12 de septiembre de 2016). *Universidad Pontificia Bolivariana*. Obtenido de Análisis de los Acuerdos de La Habana: Cuarto punto: "Solución al problema de las drogas ilícitas": <https://cepri.upb.edu.co/index.php/politica-urbana/acuerdos-colombia-drogas-ilicitas>
- Planeación, R. d. (1994). *programa de desarrollo alternativo*. Bogotá. Renovación del Territorio. (s.f.).
- Renovación del Territorio. (09 de agosto de 2018). *¿Quiénes somos?* Obtenido de [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca\\_de\\_la\\_entidad/quienes\\_somos](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/quienes_somos)
- Robledo, Jorge. 2007. El TLC recoloniza a Colombia. TR Ediciones. Manizales, Colombia.
- Salazar, J. P. (2013). Análisis del programa familia guardabosques, línea productiva café, en el marco del desarrollo alternativo, en la vereda Rosapamba, municipio de Florida, departamento de Nariño. Facultad De Estudios Ambientales Y Rurales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Santos, P. J. (7 de Diciembre de 2015). Decreto número 2366 de 2015. por el cual se crea la agencia de renovación del territorio (art), se determina su objeto y estructura. Bogotá , colombia .
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). Obtenido de <https://www.unodc.org/colombia/es/da2013/daprincipal.html>
- Yepes, R. U., Guzmán, D. E., & Norato, J. A. (2012). diálogos de paz y drogas: posibilidades en medio y mas allá del prohibicionismo. revista de la fundación foro nacional por *Colombia*, 19.