

ideas verdes

Número 4
Diciembre 2017

ANÁLISIS POLÍTICO

Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz

Salomón Majbub Avendaño





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actores en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

2 Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz

2 Introducción

3 ¿Cómo va la firma de acuerdos de sustitución voluntaria?

6 Erradicación forzada

8 Estados Unidos presiona a Colombia para resultados rápidos frente al crecimiento de cultivos

10 La seguridad de los territorios donde se pretende llegar con la sustitución es un vacío

11 Tratamiento Penal Diferencial, otra deuda pendiente en la implementación del Punto 4

Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz

Salomón Majbub Avendaño - Investigador Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos OCCDI-Indepaz

Introducción

Desde la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón en Bogotá entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC el 24 de noviembre de 2016, se viene implementando lo pactado en ese documento, por supuesto, unos puntos avanzan con más agilidad que otros y otros se mantienen estancados por completo.

En lo que respecta al Punto 4 (Solución al Problema de las Drogas Ilícitas) del Acuerdo de Paz, su implementación, en lo pertinente a la sustitución de cultivos declarados ilícitos, se inició formalmente el 27 de enero, cuando Gobierno y FARC en rueda de prensa, explicaron en qué consistía el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Plan de Atención Inmediata (PAI)¹, el cual ha sido el que se ha implementado durante todo el 2017. Es importante dejar claro que el PNIS, como programa integral de sustitución depende su mayor parte de la Reforma Rural Integral, pues se pretende realizar transformaciones estructurales de los territorios rurales por medio de construcción de vías además de llevar bienes y servicios públicos, formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria, entre otros². Por otro lado el PAI es simplemente una medi-

da de apoyo económico de emergencia, arista del PNIS, por dos años para las comunidades que hayan erradicado sus cultivos voluntariamente por medio de acuerdos individuales con el Gobierno Nacional, mientras los nuevos proyectos productivos comienzan a dar rentabilidad.

La implementación del Punto 4 ha tenido un balance crítico en terreno. El Ministerio de Defensa, por orden del presidente Santos, expidió una resolución en abril del 2016³ en la cual se manifiesta la estrategia de lucha contra el narcotráfico, con un componente fuerte de erradicación forzada. Esta estrategia del Ministerio de Defensa ha venido chocando en los territorios con la política de sustitución voluntaria a cargo de la Alta Consejería para el Postconflicto, pues debido al aumento de hectáreas de coca en el país durante el 2016, el Gobierno Nacional se puso como meta la erradicación de cien mil hectáreas de coca durante el 2017, 50.000 hectáreas por vía de sustitución concertada con las comunidades y las otras 50.000 por estrategia de erradicación forzada.

Según lo pactado con las comunidades en la firma de los acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria, además de lo establecido en el Acuerdo Final, si las comunidades deciden sustituir sus cultivos, la erradicación forzada no tendría cabida en sus territorios. Sin embargo, en el terreno se ha visto una desarticulación entre las dos estrategias que pretenden reducir los cultivos en el país durante el 2017. El hecho de que las tropas de erradicación ingresen a municipios y veredas donde las comunidades han firmado acuerdos con el Gobierno ha conllevado a un aumento de la conflictividad entre comunidades rurales

1 Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>
2 Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Consultado en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

3 Ministerio de Defensa Nacional. Resolución 3080 de 2016.

y Fuerza Pública, donde se han presentado fuertes enfrentamientos entre ambos, dejando saldos de muertos y heridos tanto de campesinos como de uniformados.

El presente documento busca presentar una perspectiva sobre cómo va la implementación del Punto 4 en el componente de la sustitución de cultivos de uso ilícito, sus avances y dificultades en sus primeros diez meses. Por otro lado, el documento pretende mostrar, con datos recolectados por el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos OCCDI GLOBAL-Indepaz, sobre las consecuencias en terreno de la desarticulación entre la estrategia de erradicación y la de sustitución.

Los datos presentados en este documento han sido recolectados por medio de revisión de prensa nacional y regional, comunicados oficiales de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), comunicados oficiales del Gobierno Nacional, comunicados de las organizaciones sociales de campesinos, afrodescendientes e indígenas que han impulsado en sus comunidades la sustitución de cultivos y por medio de diálogos directos con líde-

res sociales de varias regiones del país donde se han firmado acuerdos de sustitución.

Este documento tiene como base el informe Observando No.8 presentado por el OCCDI GLOBAL-Indepaz a inicios del mes de octubre, donde se hacía un balance de los primeros seis meses de la implementación del Punto 4. Al igual que aquel, los datos recolectados son parciales, pues la información mantiene una constante actualización.

¿Cómo va la firma de acuerdos de sustitución voluntaria?

Hasta noviembre de este año, diez meses después de la puesta en marcha del PAI, el Gobierno Nacional ha consolidado la firma de 42 acuerdos colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con las comunidades, según los registros del OCCDI-Indepaz, en 13 departamentos: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada; como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Acuerdos de sustitución voluntaria.

No.	FECHA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
1	02/11/2016	Córdoba	Tierralta, Valencia, San José de Uré, Montelíbano, Puerto Libertador
2	20/01/2017	Norte de Santander	Tibú
3	10/02/2017	Putumayo	San Miguel, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Villa Garzón, San Francisco
4	25/02/2017	Caquetá	Montañita
5	25/02/2017	Meta	Vista Hermosa
6	28/02/2017	Guaviare y Sur del Meta	El Retorno, Calamar, San José del Guaviare, Miraflores, Puerto Concordia
7	02/03/2017	Cauca	El Tambo, Timibío y Rosas
8	04/03/2017	Antioquia	Briceño
9	04/03/2017	Nariño	Leiva, Rosario, Cumbitara, Policarpa, Peñol, Sotomayor, Linares, Ancuya, Samaniego, Santacruz de Guachavez, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, El Charco, Olaya Herrera, Magui Payan, Roberto Payan, Barbacoas, Iscuande, La Tola, Mosquera, Francisco Pizarro
10	04/03/2017	Putumayo	Orito
11	06/03/2017	Bolívar	Arenal, Norosi, Simiti, Morales, Montecristo, Santa Rosa del Sur, San Pablo, Cantagallo, Barranco de Loba, Achi
12	06/03/2017	Guaviare	San José del Guaviare (núcleo veredas «Las Colinas»)
13	11/03/2017	Cauca	Miranda

No.	FECHA	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
14	12/03/2017	Caquetá	Puerto Rico
15	14/03/2017	Meta	La Macarena, Uribe, Puerto Rico
16	17/03/2017	Arauca	Arauquita, Tame
17	17/03/2017	Guaviare	Charras (ZVTN)
18	24/03/2017	Antioquia	Cáceres
19	26/03/2017	Norte de Santander	Tibú
20	03/04/2017	Valle del Cauca	El Dovio, Bolívar
21	03/04/2017	Nariño	Tumaco
22	04/04/2017	Antioquia	Anorí
23	06/04/2017	Córdoba	Tierralta
24	10/05/2017	Putumayo	La Carmelita (ZVTN)
25	11/05/2017	Meta	Uribe
26	15/05/2017	Caquetá	San Vicente del Caguán
27	17/05/2017	Caquetá	Cartagena del Chairá
28	23/06/2017	Meta	Puerto Rico
29		Vichada	Cumaribo
30	06/07/2017	Caquetá	Curillo
31	06/07/2017	Caquetá	Belén de Andaquies
32	08/07/2017	Caquetá	San José del Fragua
33	08/07/2017	Guaviare	Miraflores
34	08/07/2017	Guaviare	Calamar
35	26/07/2017	Putumayo	
36	25/08/2017	Bolívar	Santa Rosa del Sur
37	25/08/2017	Nariño	Llorente
38	01/09/2017	Córdoba	Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia
39	sep-17	Cauca	Miranda
40	sep-17	Cauca	Jambaló, Corinto
41	09/09/2017	Norte de Santander	Tibú
42	18/11/2017	Antioquia	Valdivia

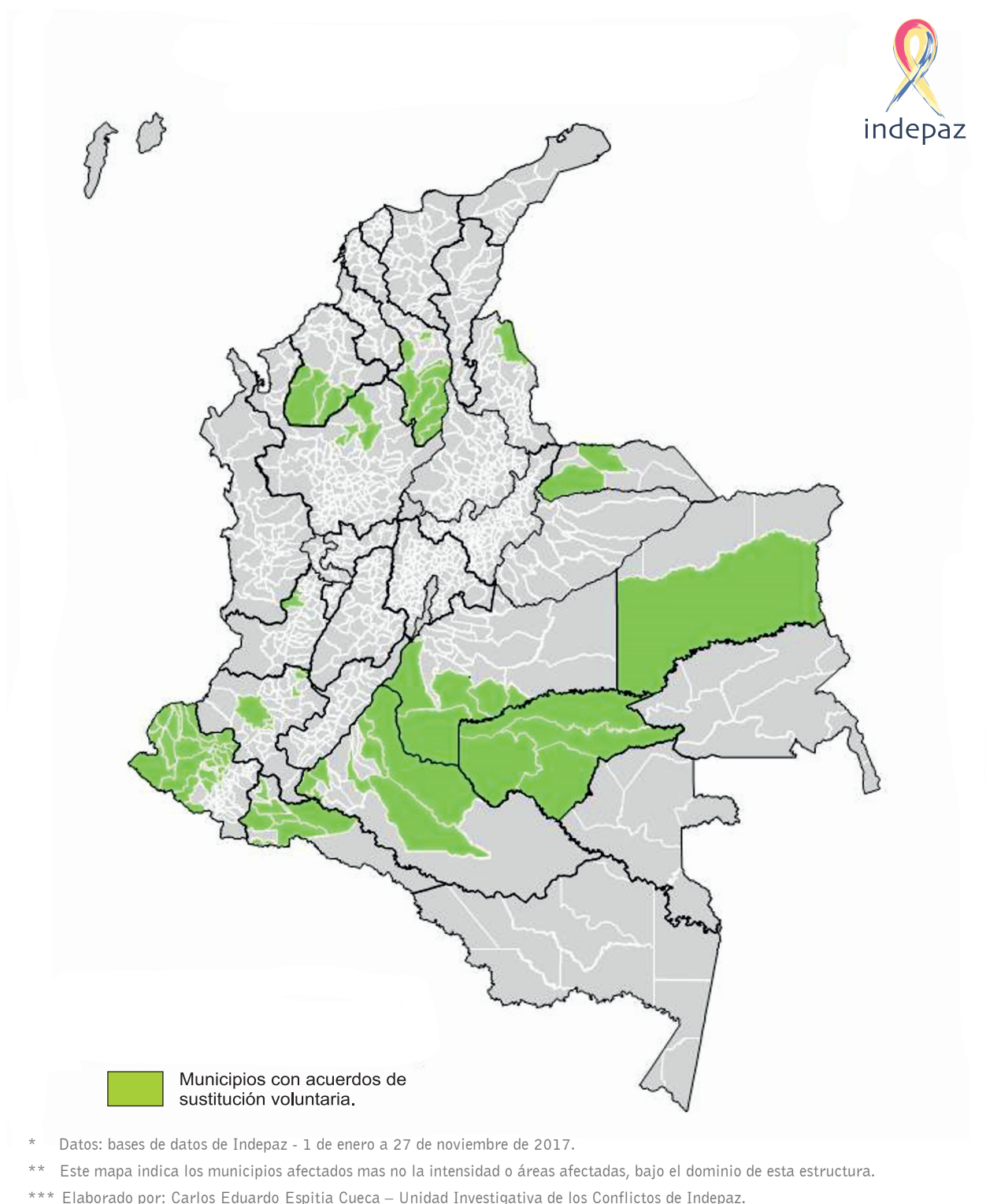
Fuente: Base de datos OCCDI GLOBAL-Indepaz.

Para empezar a hacer efectivos los pagos contenidos en el PAI, deben aterrizar los acuerdos colectivos al nivel individual. En mayo, antes de la visita del presidente Santos a Washington, el Gobierno llegó a los municipios de la Uribe –Meta–, Briceño –Antioquia–, Tibú –Norte de Santander–, Puerto Asís –Putumayo– y San José del Guaviare para dar inicio a la firma de acuerdos individuales con 500 familias en cada uno de los cinco puntos mencionados.

El mapa 1 indica los territorios donde se han dado firmas de acuerdos de sustitución.

Para el desembolso de los pagos del PAI, la dinámica consiste en una vez firmado el acuerdo individual, a la persona se le desembolsa el primer pago, de dos millones de pesos bimensuales. Una vez recibido ese pago, se tiene un plazo de 60 días en los que los cultivadores deben arrancar sus matas de coca, para recibir los cinco pagos restantes de millón de pesos cada dos meses, la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) es la entidad encargada de certificar al Gobierno colombiano qué familia cumplió con la erradicación de sus matas y cuáles no, y por incumplimiento corre el riesgo de ser expulsado del programa de sustitución.

Mapa 1. Municipios con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.



A pesar de que en las regiones donde en mayo se iniciaron los pagos del PAI y a la fecha se han desembolsado tres pagos, los otros componentes de este plan han quedado por completo olvidados. En el Meta, según cuenta un líder comunitario de La Uribe:

«El pago de \$1.800.000 para el proyecto de auto sostenimiento no se ha desembolsado; tampoco sobre la reforma rural se ha avanzado y el tema de tierras está en cero».

Exponiendo las mismas preocupaciones, un líder de la región del Catatumbo manifestó:

«De 272 familias se les han pagado a 256. Únicamente se han pagado solo tres cuotas y nada más. No se le han pagado a los raspachines en el marco establecido en el PAI».

Por otro lado, los planes de sustitución solo se han concentrado en las comunidades con cultivos de coca, dejando sin atención a los cultivadores de las otras plantas declaradas ilícitas como la marihuana y la amapola, al punto que, según expresó un campesino cultivador de amapola de Nariño, no saben si los amapoleros están dentro del PNIS o no.

Las cifras oficiales, a corte del 20 de noviembre, dan cuenta de 63 acuerdos colectivos de sustitución en 15 departamentos. 54.000 familias han firmado acuerdo individual con el Gobierno y han comprometido para sustitución 39.783 hectáreas de coca. De las 54.000 familias, solo 24.500 han recibido un pago del PAI o están en proceso de recibirlo. Sigue quedando en saldo rojo los proyectos productivos, pues los pagos se han venido desembolsando pero los proyectos ni los técnicos nada que llegan a los territorios.

Las constantes jornadas de firmas de acuerdos con las comunidades a lo largo y ancho del país generaron amplias expectativas y confianza en un principio, ocasionando una alta demanda de cultivadores de plantas de uso ilícito queriendo ingresar al programa para sustituir. Sin embargo, la confianza entre las comunidades y el Gobierno se fue resquebrajando por el incumplimiento de la oficialidad de no erradicar en los territorios donde las comunidades hubieran suscrito pacto. La estrategia de erradicación forzada en cabeza de la cartera de Defensa, aumentó la conflictividad social en las zonas donde las comunidades, a pesar de tener acuerdo, les ha tocado salir a bloquear las operaciones de erradicación de la Fuerza Pública.

Erradicación forzada

Según la base de datos del OCCDI-Indepaz, desde el 27 de enero cuando se da inicio a la implementación del Punto 4 al mes de noviembre de 2017, han sido registradas 157 acciones de erradicación forzada por parte de la Fuerza Pública. De estas operaciones de erradicación,

la base de datos muestra que 92 de las acciones han sido realizadas por el Ejército Nacional, 29 por la Policía Antinarcóticos, 2 por la Armada Nacional y 34 no se especifica el responsable de la erradicación forzada.

Las 157 operaciones de erradicación a cargo de la Fuerza Pública se dieron en 18 departamentos, 59 municipios y 114 veredas. En todas se registraron bloqueos o «cercos humanitarios» alrededor de los cultivos por parte de las comunidades para evitar la erradicación de sus matas; de los 157 bloqueos, 60 pasaron al enfrentamiento directo con la Fuerza Pública y los 97 restantes pudieron realizarse sin altercados entre comunidad y uniformados.

En los 18 departamentos donde se registraron las operaciones de erradicación, (13 de estos habían firmado con el Gobierno Nacional acuerdo de sustitución), habían manifestado su voluntad de sustitución y venían participando en reuniones de socialización con Gobierno y FARC sobre el PNIS: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada. En los 5 restantes: Chocó, Santander, Tolima, Casanare y Guainía no se tiene registro de firma de acuerdos de sustitución entre comunidades y Gobierno.

En los registros obtenidos, los departamentos con mayor número de acciones de erradicación fueron: Cauca (28)⁴, Nariño (25), Caquetá (24), Antioquia (17), Guaviare (14), Meta (12), Bolívar (6), Norte de Santander (6), Putumayo (6), Arauca (4), Córdoba (2), Chocó (1), Vichada (1), Santander (1), Tolima (1), Casanare (1) y Guainía (1).

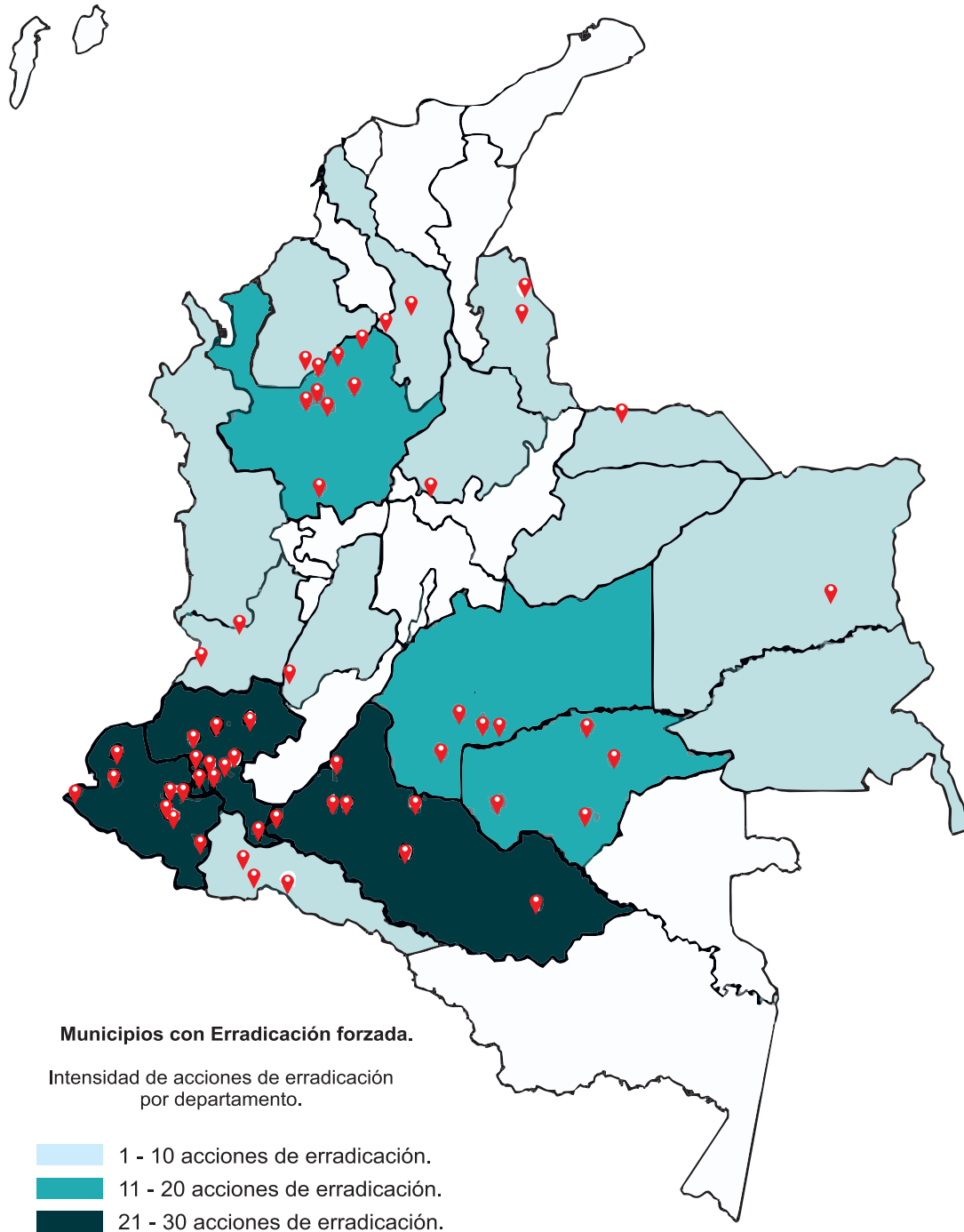
En 9 de estos 18 departamentos donde han tenido lugar erradicaciones, los bloqueos realizados por la comunidad y la tensión entre los campesinos y la Fuerza Pública no pudo contenerse, generando enfrentamientos directos que han dejado heridos y muertos, tanto de parte de las comunidades como de la Fuerza Pública. Estos son los 9 departamentos donde se registraron los choques: Nariño (18)⁵, Cauca (14), Meta (9), Norte de Santander (5), Guaviare (4), Antioquia (4), Caquetá (4), Putumayo (1) y Arauca (1).

El mapa 2 indica los territorios donde han tenido lugar acciones de erradicación forzada.

4 El número en el paréntesis hace referencia al número de operaciones de erradicación forzada registradas en el departamento.

5 El número en el paréntesis hace referencia al número de enfrentamientos registrados en cada departamento entre comunidades y Fuerza Pública.

Mapa 2. Erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en 2017.



* Fuente: bases de datos OCDI-Indepaz.

** Elaborado por: Carlos Eduardo Espitia Cueva – Unidad Investigativa de los Conflictos de Indepaz.

Ante la estrategia de erradicar cien mil hectáreas de coca durante el 2017: 50.000 por la fuerza y 50.000 por sustitución voluntaria, en el terreno, las conflictividades sociales se acrecentaron debido a que

en municipios donde las comunidades firmaban acuerdo con el Gobierno, al otro día tenían a los escuadrones de erradicación en sus veredas, como ocurrió en San José del Guaviare. El 28 de febrero habían firmado para

sustituir voluntariamente sus cultivos y el 1 de marzo tenían a tropas de la Policía Antinarcóticos erradicando en varias veredas de este municipio⁶. Sin embargo, ha sido evidente que por disponibilidad de recursos, la estrategia de la erradicación forzada ha avanzado más rápido que la de sustitución, pues según cifras oficiales al mes de noviembre ya han sido erradicadas por la fuerza 47.000 hectáreas⁷ de las 50.000, es decir se ha cumplido ya el 97 % de esa meta. Por otro lado, el Gobierno espera que a través de la sustitución voluntaria a diciembre del 2017 tenga erradicadas 15.000 hectáreas⁸.

La desarticulación de las dos estrategias le ha costado al Gobierno un alto costo en derechos humanos. Pues han sido varios los muertos y heridos con armas de fuego por parte de las comunidades en el marco de los enfrentamientos contra la Fuerza Pública tratando de evitar la erradicación violenta de sus cultivos, pidiendo el respeto de sus acuerdos y reclamando cumplimiento del mismo, pues según reza el Acuerdo de Paz, si las comunidades voluntariamente deciden sustituir sus matas de coca, marihuana o amapola no serían objetivo de erradicación forzada⁹.

La tabla 2 muestra un registro sobre las personas, que en el marco de los enfrentamientos para evitar la erradicación forzada, han resultado asesinadas.

Los enfrentamientos entre comunidades y tropas de erradicación llegaron a su punto máximo el 5 de octubre. Días antes, exactamente el 28 de septiembre, campesinos de la vereda El Tandil del municipio de Tumaco, Nariño, habían denunciado el desembarco de aproximadamente 1.200 efectivos de la policía y el ejército con el fin de erradicar. De inmediato la comunidad, con algo más de 500 campesinos se movilizaron generando un bloqueo a la Fuerza Pública

para evitar la erradicación. Hasta el día 5 de octubre la situación se mantuvo tensa entre las partes, cuando de repente, según versiones de los campesinos/as, la policía abrió fuego contra la comunidad asesinando a 7 campesinos que participaban del bloqueo.

La versión que se conoció más rápidamente fue la del Ministerio de Defensa por medio de un comunicado donde achacaba la responsabilidad de la masacre, a un supuesto ataque de la disidencia de las FARC de ese departamento al mando del conocido como «el guacho»¹⁰. Sin embargo, un comunicado emitido por la Defensoría del Pueblo, un par de días después de la masacre, sostiene que en la masacre la policía tuvo participación¹¹. Lo último que se ha sabido hasta noviembre de la investigación sobre el trágico hecho, fue que por medio de una investigación combinada entre CTI y Medicina Legal, los disparos contra los campesinos fueron hechos con fusiles de calibre 5.56 que son los que usan la Fuerza Pública; y una vez se supo esto, se dio a conocer que supuestamente días antes, 14 fusiles de ese mismo calibre habían sido robados a los uniformados¹².

Estados Unidos presiona a Colombia para resultados rápidos frente al crecimiento de cultivos

La injerencia de los Estados Unidos en los asuntos políticos y económicos de Colombia ha sido histórica y más puntualmente en las políticas sobre lucha contra las drogas. Durante el trimestre: agosto, septiembre y octubre de 2017, Estados Unidos agitó las relaciones con Colombia a través de las presiones del país norteamericano para reducir el área sembrada con coca en el país.

Las tensiones y presiones empezaron en los primeros días de agosto cuando el entonces Secretario

6 OCCDI GLOBAL-Indepaz. *Reporte mensual sobre política aplicada en Colombia en el ámbito de la producción*. Consultado en: <http://www.ocdiglobal.org/reporte-mensual-sobre-politica-aplicada-en-colombia-en-el-ambito-de-la-produccion-de-coca-amapola-y-marihuana/>

7 *Que no quede la menor duda: seguiremos cumpliendo los acuerdos*. Consultado en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/171124-Que-no-quede-la-menor-duda-seguiremos-cumpliendo-los-acuerdos>

8 González Posso, Camilo. Balance de un año de implementación de la política de sustitución de cultivos de coca. El tsunami cocalero hacia la legalidad desborda al gobierno. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/7769/balancede-un-ano-de-implementacion-de-la-politica-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca/>

9 *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Consultado en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

10 *Mindefensa insiste en responsabilidad de disidencia de las Farc en ataque en Tumaco*. Consultado en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-regiones-pacifico/autoridades-senalando-disidencia-las-farc-ataque-tumaco>

11 *Fuerza Pública sería partícipe de muerte de campesinos en Tumaco: Defensoría*. Consultado en: <http://www.elpais.com.co/colombia/fuerza-publica-seria-participe-de-muerte-de-campesinos-en-tumaco-defensoria.html>

12 *Campesinos en Tumaco cayeron víctimas de disparos de fusiles de la Fuerza Pública*. Consultado en: http://caracol.com.co/radio/2017/10/15/judicial/1508085986_804810.html

Tabla 2. Asesinados en protestas por erradicación forzada.

FECHA	NOMBRE	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VEREDA/CORREGIMIENTO
30/03/2017	Bairon Recalde Morcillo	Nariño	Tumaco	Llorente
30/03/2017	No Identificado	Nariño	Tumaco	Llorente
30/03/2017	No Identificado	Nariño	Tumaco	Llorente
15/07/2017	Arnulfo Sánchez	Meta	Puerto Rico	La Tigra
09/09/2017	Jairo Melo Ortega	Cauca	Morales	San Isidro
05/10/2017	Aldemar Gil Guachetá	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Diego Escobar Dorado	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Nelson Chacuendo Calambas	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Janier Usperto Cortés Mairongo	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Jaime Guanga Pai	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Alfonso Taicús Taicús	Nariño	Tumaco	El Tandil
05/10/2017	Iván Darío Muñoz	Nariño	Tumaco	El Tandil

Fuente: Base de datos OCCDI GLOBAL-Indepaz

de Estado para Seguridad y Lucha Antinarcóticos de EE.UU., William Brownfield, en el marco de una audiencia sobre Colombia en el subcomité para Latinoamérica en el Senado estadounidense, lanzó la amenaza a Colombia de llegar a tener problemas políticos y bilaterales entre los dos países si no se daba respuesta inmediata al aumento de cultivos de uso ilícito¹³. Pocos días después, Colombia recibió la visita del vicepresidente de EE.UU. Mike Pence en la ciudad de Cartagena, allí, Juan Manuel Santos y Pence sostuvieron una reunión donde además de pedir apoyo a Colombia para intervenir militarmente en Venezuela, fue tajante el pedido del vicepresidente norteamericano al pedir al Gobierno de Santos terminar pronto con el aumento de cultivos de uso ilícito¹⁴.

Las presiones al Gobierno colombiano continuaron con la publicación del informe de la DEA sobre el año 2016, donde destacaron un aumento en la producción de cocaína en Colombia del 35 %, además de sostener que el 92 % de la cocaína incautada en Estados Unidos es de procedencia colombiana y resalta que el Clan del Golfo y las FARC son las organizaciones encargadas de enviar

la droga a Estados Unidos¹⁵. Por otro lado, el informe publicado por la DEA atribuye el aumento de cultivos de coca en Colombia por la suspensión de las fumigaciones aéreas, la motivación de las FARC a los cultivadores de coca a sembrar para obtener más beneficios del Estado, la reducción de la erradicación manual durante el 2016 y los constantes bloqueos de las comunidades a las operaciones de erradicación manual¹⁶.

Ante las cifras y pronunciamientos del gobierno norteamericano, basados en el informe de la DEA, el Ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, salió al paso a defender la gestión que ha hecho el gobierno colombiano y en particular su cartera en materia de erradicación forzada e incautación de droga. Para empezar, Villegas negó que en el país existieran 190 mil hectáreas de coca, como lo señala el informe de Estados Unidos, dijo que en Colombia se trabajan las estrategias sobre las 140 mil hectáreas que detectó el SIMCI, y que ese era el informe que Colombia reconocía oficialmente. En segundo lugar, el Ministro de Defensa criticó que con «orgullo» la DEA mostrará la incautación de 10 toneladas de droga en la frontera con México, Villegas calificó esa cifra de «ridícula», cuando en Colombia al mes de octubre las autoridades han incautado 337 toneladas. Por último, ante la insistencia de Estados Unidos en culpar la suspensión

13 «Podríamos tener problemas bilaterales»: EE.UU. advierte a Colombia por cultivos ilícitos. Consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/podriamos-tener-problemas-bilaterales-eeuu-advierte-colombia-por-cultivos-ilicitos-articulo-706276>

14 «Esto tiene que terminar pronto»: Pence exige a Colombia atajar aumento en cultivos ilícitos. Consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/esto-tiene-que-terminar-pronto-pence-exige-colombia-atajar-aumento-en-cultivos-ilicitos-articulo-708093>

15 DEA. 2017 National Drug Threat. Consultado en: https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

16 Cocaína colombiana representa el 92 % de lo incautado en EE.UU. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/dea-da-informe-de-produccion-de-coca-en-colombia-122214>

de las fumigaciones aéreas como principal causa del aumento de cultivos de coca en Colombia, Villegas afirmó, que el gran aumento de los cultivos ilícitos se dio entre 2013 y 2015, cuando se pasó de 50 mil hectáreas a 100 mil, en medio de la aspersión aérea¹⁷.

En septiembre, las presiones por resultados rápidos para la disminución de los cultivos de coca siguió aumentando cuando Donald Trump lanzó directamente la amenaza de descertificar a Colombia en su lucha contra el narcotráfico, debido al consistente aumento de cultivos de coca y producción de cocaína desde hace tres años. Sin embargo la amenaza no fue más que palabras, pues según Trump, la descertificación no se llevó a cabo porque reconocía el gobierno estadounidense el trabajo de las Fuerzas Armadas frente a la reducción de los cultivos y la producción de cocaína. Las consecuencias de haber perdido la certificación impactaban directamente el apoyo económico de 398 millones de dólares que EE.UU. había pactado con Colombia para el 2018¹⁸. Frente a la amenaza, el gobierno colombiano salió a responderle a Trump con cifras, tratando de mostrar el buen camino por el que avanzan las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria para erradicar 100 mil hectáreas de coca en 2017. Según Rafael Pardo, al 16 de septiembre, por la vía de la erradicación forzada se habían arrancado 32 mil hectáreas, mientras por la vía de la sustitución se habían entregado pagos a 7.300 familias que cultivaban 6.300 hectáreas¹⁹.

Las presiones siguieron aumentando cuando a finales de septiembre, el embajador de Estados Unidos en Colombia, Kevin Whitaker, en medio de una entrevista al diario El Tiempo, aseveró que las FARC no han cumplido a cabalidad sus compromisos en el tema de drogas; pues según el embajador, estos hasta la fecha no han entregado información sobre el negocio del narcotráfico; amenazando con posibles extradiciones a gente de las FARC si se demuestra que han facilitado sus listas para colar a narcotraficantes²⁰.

Finalmente, quien desde un inicio agitó las relaciones entre Estados Unidos y Colombia por el aumento de los cultivos, Brownfield, bajó la tensión entre los países cuando en entrevista declaró que la desertificación de Colombia hubiera sido un error. Sentenció que la desertificación habría sido una ofensa a los cientos de colombianos que han dado su vida en la lucha contra las drogas²¹. Según Brownfield, fue quien se opuso en su país a que la amenaza de Trump se hiciera tangible logrando que no se avanzara en esa decisión.

La seguridad de los territorios donde se pretende llegar con la sustitución es un vacío

Aunque en el Acuerdo de Paz entre Gobierno y FARC, en los acuerdos colectivos e individuales de sustitución hay un compromiso certero para las garantías de seguridad a los territorios con presencia de cultivos de uso ilícito y en particular sobre los territorios donde el programa de sustitución está llegando, sigue quedando en deuda.

A las dificultades de presupuesto y descoordinación de estrategias para implementar el Punto 4, se suman las dificultades de seguridad que territorios como el Guaviare, Nariño, Cauca, por nombrar algunos, y la de líderes sociales que en sus comunidades impulsan la sustitución voluntaria.

Los casos de amenazas y asesinatos contra líderes que participan en las reuniones de socialización del PNIS son numerosos. A octubre, se habían registrado 17 líderes sociales involucrados en la sustitución de cultivos de uso ilícito²². Una de las situaciones más tensas sobre seguridad en territorio se ha venido dando en el departamento del Guaviare, donde tiene presencia la disidencia de las FARC del Frente Primero; en mayo secuestraron a un funcionario de Naciones Unidas, Herley López en el municipio de Miraflores cuando realizaba reuniones

17 *Mindefensa responde informe de DEA: hemos incautado 337 toneladas de coca en 2017*. Consultado en: <https://www.elheraldo.co/colombia/mindefensa-responde-informe-de-la-dea-hemos-incautado-337-toneladas-de-coca-en-2017-415279>

18 *Trump amenaza con descertificar a Colombia en la lucha contra las drogas*. Consultado en: <http://www.rcnradio.com/internacional/trump-amenaza-con-descertificar-a-colombia-en-la-lucha-contra-las-drogas/>

19 *«Me incomodó el tonito»: Rafael Pardo Rueda*. Consultado en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/me-incomodo-el-tonito-rafael-pardo-rueda-articulo-713487>

20 *«Farc no han cumplido en tema de drogas»: embajador de Estados Unidos*. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso->

[de-paz/embajador-de-estados-unidos-dice-que-las-farc-no-estan-cumpliendo-133982](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/embajador-de-estados-unidos-dice-que-las-farc-no-estan-cumpliendo-133982)

21 *Descertificar a Colombia habría sido estúpido: William Brownfield*. Consultado en: <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/entrevista-con-william-brownfield-sobre-avances-y-retrocesos-en-la-guerra-contra-las-drogas-143454>

22 *En el año han asesinado a 17 líderes cocaleros en Colombia*. Consultado en: <http://www.contagioradio.com/en-el-ano-han-asesinado-a-17-lideres-cocaleros-en-colombia-articulo-48334/>

de socialización del Punto 4, con las comunidades de la inspección de Barranquillita, además de eso la disidencia ha cohibido a varias familias de participar en las socializaciones y por supuesto ha intervenido para evitar que las familias firmen acuerdos individuales de sustitución²³.

De casos particulares de atentados y asesinatos sobre líderes cocaleros podrían señalarse los ocurridos en los últimos dos meses. Por un lado se registró el caso de la líder campesina Maidany Salcedo, presidenta de la Asociación de Trabajadores y Lideresas de Piamonte; Maidany al salir de una reunión de socialización del PNIS en el sur del Cauca, se movilizaba en un bote sobre el río Inchiyaco cuando desconocidos dispararon contra la embarcación sin herir a ninguno de los ocupantes²⁴. José Jair Cortés, miembro de la Junta de Gobierno del Concejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, fue asesinado el 17 de octubre en Tumaco doce días después de la masacre de la vereda El Tandil. José Jair estaba involucrado en ejercicios de socialización del Punto 4 y había obtenido el liderazgo en la denuncia de dicha masacre acontecida el 5 de octubre donde murieron 7 campesinos/as²⁵. El 17 de octubre asesinan a Eliécer Carvajal quien venía participando de las decisiones de su comunidad en materia de sustitución voluntaria de cultivos en el municipio de Puerto Guzmán Putumayo²⁶. Miguel Pérez, integrante de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), y quien venía ejerciendo una importante labor como líder del proceso de sustitución en el Bajo Cauca antioqueño fue también asesinado a finales de octubre en la vereda La Unión del municipio de Tarazá, Antioquia²⁷.

Tratamiento Penal Diferencial, otra deuda pendiente en la implementación del Punto 4

«(...) el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito, dentro del término de 1 año, (...) El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito»²⁸.

El trámite de esos ajustes normativos acordados en La Habana, fueron presentados por el Gobierno al Congreso para su aprobación por vía del *Fast Track*, con el fin de dejar en firme la caracterización de pequeño cultivador de plantas declaradas ilícitas y cesar la persecución penal contra el eslabón débil de la cadena del narcotráfico, para poder hacer un uso más eficiente de los recursos judiciales persiguiendo a los eslabones intermedios y altos del narcotráfico donde las riquezas se concentran.

El proyecto de ley de tratamiento penal diferencial presentado por el Ministerio de Justicia, presentó una caracterización de lo que se entendería por pequeño cultivador. Se estableció en el documento que el tratamiento diferenciado aplicaría para aquellos cultivadores que tuvieran sus plantas de coca entre 18 metros cuadrados y 3.8 hectáreas; 18 y 84 metros si el cultivo es de marihuana; y 0.8 y 3.840 metros cuadrados de amapola²⁹.

Las reacciones del Fiscal General, Néstor Humberto Martínez, quien en repetidas ocasiones ha mostrado su interés por retomar viejas prácticas de lucha contra las drogas como la fumigación aérea y manifestado su desacuerdo con lo pactado en el Acuerdo de Paz, no se hicieron esperar. La palabra utilizada por el fiscal para referirse al proyecto de ley fue «aterrador», pues según el jefe de la rama judicial, el proyecto era un arrodillamiento al narcotráfico y diciendo que las rebajas de penas a los pequeños cultivadores propuestas en el

23 OCCDI GLOBAL-Indepaz. Observando reporte mes de mayo sobre política de drogas en el ámbito de la producción. Consultado en: <http://www.ocdiglobal.org/observando-reporte-mayo-sobre-politica-de-drogas-en-el-ambito-de-la-produccion/>

24 Denuncian atentado contra líder campesina en el sur del Cauca. Consultado en: <http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/denuncian-atentado-contra-lider-campesina-en-el-sur-del-cauca/20170920/nota/3585436.aspx>

25 En Tumaco, asesinan a líder social José Jair Cortés. Consultado en: <http://www.elpais.com.co/judicial/en-tumaco-asesinan-a-lider-social-jose-jair-cortes.html>

26 Asesinado Eliécer Carvajal fiscal de la JAC Caño Avena, Puerto Guzmán, Putumayo. Consultado en: <https://www.justiciaypazcolombia.com/asesinado-eliecer-carvajal-fiscal-de-la-jac-cano-avena-putumayo/>

27 Asesinado líder de sustitución en Tarazá. Consultado en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2017/10/23/asesinado-lider-de-sustitucion-en-taraza/>

28 *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Consultado en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

29 *Proyecto de Ley de Tratamiento Penal Diferencial*. Consultado en: <http://www.ocdiglobal.org/proyecto-de-ley-de-tratamiento-penal-diferencial/>



Comunidades del Guayabero rechazan erradicación forzada, cartuchos y granadas usadas por el ESMAD contra campesinos y campesinas de la vereda La Reforma del municipio de Puerto Rico, Meta.

Foto: Agencia Prensa Rural / sábado 29 de julio de 2017.

proyecto de ley, era un pésimo mensaje para el momento que atraviesa el país³⁰ (146.000 hectáreas de coca).

A los reparos del fiscal Martínez al tratamiento diferenciado, Santos no tardó en responder y defenderlo. Le contestó al fiscal que el proyecto solo busca que los más pobres de los campesinos puedan acogerse a la sustitución de cultivos sin que los metan a la cárcel, le manifestó a Martínez que si el proyecto no era aprobado tendría el fiscal que meter a la cárcel a 400.000 personas³¹. Finalmente, a inicios del mes de noviembre, el proyecto de ley de tratamiento penal diferencial y el de sometimiento a la justicia de los Grupos Armados Organizados fue derrotado.

Los debates que se han presentado desde hace años para tratar de definir qué es pequeño cultivador de plantas declaradas ilícitas, han estado atravesados por definir cuantas hectáreas define al pequeño productor, lo que no ha sido beneficioso para lograr un consenso, pues la productividad por hectárea varía de una

región a otra en el país. Respecto a esto Indepaz ha aportado soluciones para destrabar ese debate. Camilo González Posso, presidente de Indepaz, ha propuesto que las políticas de reconversión económica de economías cocaleras debieran tener como referencia las condiciones de ingreso de la Empresa Básica Rural o Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida en la Ley 160 de 1994. La reglamentación de la UAF por parte del Incoder determinó en 2009 su equivalencia a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes, dos por concepto de remuneración por mano de obra familiar y dos como excedente capitalizable. En los estudios de Indepaz se ha determinado que el ingreso mínimo que debe permitir la UAF con el costo de la canasta básica familiar más los excedentes capitalizables; ante esto González propone que la medida para la pequeña producción debe ser el ingreso entre una y dos UAF, es decir, entre 4 y 8 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Con esto se concluye que el pequeño productor es el que tiene ingresos inferiores a 8 salarios mínimos mensuales, lo que le permite al cultivador la remuneración de los miembros de su familia y un excedente capitalizable para dar continuidad a la actividad económica³².

30 *Choque entre Santos y el fiscal general por proyecto que beneficiaría a sembradores de coca*. Consultado en: <https://www.lafm.com.co/nacional/choque-presidente-santos-fiscal-proyecto-beneficiaria-sembradores-coca/>

31 *«Si no se aprueba, el fiscal tendrá que meter a la cárcel a 400.000 personas»*: Santos. Consultado en: <http://www.lanacion.com.co/2017/10/27/no-se-aprueba-fiscal-tendra-meter-la-carcel-400-000-personas-santos/>

32 *El pequeño productor no es narcotraficante*. Consultado en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/04/PEQUEÑO-PRODUCTOR-NO-ES-NARCOTRAFICANTE.pdf>

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.bell.org

Contacto:

co-info@co.bell.org

Publicadas hasta ahora:



Número 1
Noviembre 2017



Número 2
Noviembre 2017



Número 3
Diciembre 2017



Número 4
Diciembre 2017

**Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia**

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá
Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Diciembre 2017
Ciudad de publicación	Bogotá D.C.
Responsable	Florian Huber
Colaboración	Ángela Valenzuela
Diseño gráfico	Orlando Vaca Melo
ISSN	2590-499X

