

# DIÁLOGO INFORMAL SOBRE “AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 4 DEL ACUERDO DE PAZ”

Bogotá, Colombia – 11 de noviembre de 2017



*“No hay que construir los sueños de las comunidades, sino dejar que ellas los hagan y ayudar para que los desarrollen”.*

*(Frase de un miembro de las comunidades como conclusión de este diálogo)*

El diálogo informal “Avances y Desafíos en la Implementación del punto cuarto del Acuerdo de Paz” en Colombia, reunió a 73 personas en las instalaciones de la Casa España en Bogotá contando con la participación activa de 25 miembros de comunidades cultivadoras de coca, marihuana y amapola procedentes del Pacífico colombiano (Nariño, Valle, Cauca y Chocó), de los departamentos amazónicos (Putumayo, Caquetá, Guaviare), de la Orinoquía (Meta), del Catatumbo, Sur de Bolívar, Antioquia y Nariño andino, con representación de comunidades indígenas, negras, campesinas y de mujeres. De otro lado representantes del Gobierno Nacional de las agencias e instituciones responsables de la implementación del punto 4º de los Acuerdos “Solución al problema de las drogas ilícitas” específicamente en lo pertinente a los programas de sustitución y su implementación frente a los cultivos de uso ilícito e instituciones que se relacionan con el punto 1 de los acuerdos sobre Reforma Rural Integral. Adicionalmente se contó con la asistencia y participación como observadores, de ONG nacionales e internacionales, organizaciones sociales del nivel nacional, entidades multilaterales, entidades de cooperación internacional y miembros de embajadas en Bogotá, todos afines de una u otra manera con el punto asociado a drogas, cultivos de uso ilícito y sus políticas de manejo. El evento fue organizado por La Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Transnational Institute (TNI), y el Observatorio de Cultivos Declarados Ilícitos (OCIDI). También contó con el auspicio de la Defensoría del Pueblo de Colombia, CODHES, INDEPAZ y el Instituto Kroc de los Estados Unidos y con decidido apoyo de la Fundación Heinrich Böll y Open Society Foundations (OSF).

Para el desarrollo del diálogo se acogieron las reglas de Chatham House con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas en el marco de la confidencialidad. Por lo tanto, este informe mantiene el anonimato de las opiniones expresadas. Además de ser informal, el formato del diálogo también fue lo más interactivo posible. Durante el día anterior al evento se llevó a cabo una jornada de preparación con las comunidades asistentes, de modo que se pudiese presentar una síntesis introductoria con puntos concretos para cada una de las sesiones y así motivar un diálogo franco. La mayor parte del tiempo se dedicó al debate abierto principalmente entre representantes de las comunidades y de las entidades del Gobierno Nacional. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro que, en su conjunto, expresan las posiciones y expectativas de los diversos protagonistas del tema abordado. El documento se inicia con un desarrollo de contexto y ofrece una versión del intercambio realizado.

## CONTEXTO

Entre 2015 y 2016 Colombia incrementó el área de cultivos de hoja de coca en un 52% al pasar de 96.000 a 146.000 hectáreas a partir de lo cual se estima tiene un potencial de producción de cocaína de 866 toneladas.<sup>1</sup> De otro lado, el 26 de agosto de 2016, el gobierno colombiano firmó el acuerdo de paz de La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC en cuyo punto 4º se convino una estrategia para tratar el problema de los cultivos de uso ilícito al considerar, entre otros, que dicha producción se constituye en un amenaza a la construcción de paz, en la medida en que su permanencia e ilicitud es fuente de financiación de grupos armados ilegales, incluidos los renuentes que dificultan un escenario de fin del conflicto.

En consideración a estos dos fenómenos, el gobierno colombiano ha elaborado una política que pretende el desarrollo de lo formulado en los acuerdos de La Habana y de otro lado se siente presionado a reducir, en el menor tiempo posible, áreas de coca dada la percepción que se crea en el contexto internacional por el crecimiento exponencial presentado en los últimos años, llevando a Colombia a ser el primer país productor de coca/cocaína en el mundo.

El espíritu de los acuerdos de La Habana reconoce, como muy pocas veces se ha hecho a la hora de implementar las políticas públicas sobre cultivos de uso ilícito, la existencia de factores socio económicos de base y que explican en gran medida la dedicación de familias campesinas, indígenas y negras a la producción de hoja de coca y en algunos casos de pasta básica de cocaína PBC, para solventar situaciones de exclusión y de marginalidad, que se asocian a la presencia de una estructural inequidad en el país en el acceso a la riqueza producida. Por sólo dar unas cifras: el 44,7% de los pobladores rurales vive en la pobreza, Colombia registra una de las mayores inequidades del mundo en cuanto a propiedad de la tierra, con un coeficiente de Gini de 0,85 (1 querría decir que toda la tierra es de una sola persona) y el 77% de la tierra está en manos del 13% de los propietarios.<sup>2</sup>

De acuerdo a este reconocimiento, el manejo y búsquedas de solución a la presencia recurrente de cultivos de uso ilícito demanda incorporar las estrategias que versan directamente sobre esa producción, en el marco de las políticas creadas para resolver esos factores de inequidad, pervivencia de la pobreza y marginalidad de las comunidades involucradas.

En tal virtud, dentro del punto 4º de los acuerdos de La Habana se propuso la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución -PNIS como autoridad frente a la política pública a implementarse a la vez que incorpora una estrategia sobre cultivos de uso ilícito que se fundamenta en:

1. La integración del PNIS al punto 1 de los acuerdos sobre Reforma Rural Integral para lo cual se demandan contenidos específicos que concreten esa incorporación, metodología e institucionalidad que garantice su articulación.
2. La concreción del Programa Nacional Integral de Sustitución PNIS en procesos locales a través de la conformación de los Planes Integrales de Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA, a través de los cuales se deben constituir procesos piloto que enriquezcan las experiencias locales de sustitución. Así mismo se busca la integración de los PISDA en el contexto de los Planes de Desarrollo con Enfoque

---

<sup>1</sup> UNODC Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, Julio de 2017.

<sup>2</sup> El Diálogo, liderazgo para las Américas, “La paz y la protección ambiental en Colombia, diálogo para un desarrollo rural sostenible”, enero de 2017.

Territorial -PDET que pretenden ser intervenciones que incorporan un concepto territorial más amplio y que atraviesa esas dinámicas locales.

La creación de Planes de Atención Inmediata -PAI, los cuales buscan amortiguar el impacto que genera en los niveles locales la erradicación de los cultivos de uso ilícito por parte de las mismas comunidades dada la fuerte dependencia de la vida económica y social de esa labor. El desarrollo de pactos y compromisos entre el gobierno y las comunidades suscritas con que se ha dado inicio al proceso, contiene ya experiencias de terreno y está generando percepciones sobre el Estado; algunas dificultades y cuellos de botella que es necesario hacer explícitos para su superación y balance de la estrategia.

La pérdida de credibilidad en la institucionalidad estatal en el manejo de la temática de los cultivos de uso ilícito se profundiza hoy por la ambigüedad, por consiguiente, la confusión que genera la actual estrategia al llevar a cabo acciones de erradicación forzosa en zonas que buscan dialogar y acordar con el Estado procesos de sustitución. Situación que enfrenta el uso desbordado de la violencia contra las comunidades productoras y contra organizaciones de DDHH, tal como lo mostraron los desafueros presentados en la zona del Alto Mira y Frontera en el municipio de Tumaco el pasado 5 de octubre de 2017 además de las constantes amenazas e incluso asesinatos de líderes que impulsan alternativas a los cultivos de uso ilícito.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta todos los elementos enunciados WOLA, TNI, y OCCDI, promovieron un escenario de **Diálogo Informal sobre “Avances y Desafíos en la Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz”**.

La actividad se fundamentó en la participación de las regiones involucradas en la política de sustitución creando un escenario de análisis y reflexión que propicia mejoras en su implementación, cambios en la actual situación, a través de la generación de propuestas de política pública sobre cultivos de uso ilícito. Para tal fin se adelantó un escenario de participación de actores locales (sociales, poder local y regional) así como de instituciones involucradas en el manejo de la política frente a cultivos de uso ilícito, ONG nacionales e internacionales interesadas en el desarrollo de una estrategia que reconozca el origen social y económico del problema y sus soluciones y finalmente, entidades de cooperación interesadas en la paz y el tema de las economías ilegales.

El diálogo se motivó como un aporte a la construcción de una política de Estado que renueve los contenidos de las estrategias frente a los cultivos de uso ilícito y se proyecte internacionalmente como contribución a los avances en los diseños de las políticas sobre drogas.

## **METODOLOGÍA**

El diálogo buscó privilegiar la voz de las comunidades locales principalmente donde se está llevando a cabo el programa de sustitución y donde se ha iniciado la implementación de los PAI. Para ello se buscó precisar los aciertos y dificultades del avance de la estrategia. Así mismo, el desarrollo de reflexiones que generen herramientas de análisis, contenidos y metodologías basadas en experiencias concretas presentadas por los líderes comunitarios, de cara a las

---

<sup>3</sup> Véase Revista Semana, “¿Quién mató a los campesinos en Tumaco? Continúan versiones encontradas”, Octubre 10 de 2017, <http://www.semana.com/nacion/articulo/tumaco-investigan-muerte-de-personas-durante-protesta-de-cocaleros/543001> El Tiempo, “Del acuerdo de La Habana a la cruda realidad de Tumaco”, Octubre 7 de 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/analisis-de-muertes-en-tumaco-por-conflicto-cocalero-138872>

entidades gubernamentales que aceptaron hacerse presentes en el evento, para motivar un diálogo dirigido a obtener propuestas y recomendaciones para superar los obstáculos identificados en el desarrollo del programa.

Los aspectos críticos e interrogantes que se formularon versaron sobre los siguientes puntos:

- I. Avances y desafíos en la implementación del Programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.**
- II. Vínculos entre esfuerzos de sustitución integral y reforma rural.**
- III. Perspectiva de género, seguridad e institucionalidad.**
- IV. Perspectiva étnica, seguridad e institucionalidad.**

## **DESARROLLO**

- I. Avances y desafíos en la implementación del Programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.**

En primer lugar, se percibe un desarrollo notoriamente diferenciado por localidades y regiones donde el PNIS se viene implementando. Así se observa entre las diferentes zonas campesinas, entre éstas y áreas de resguardos indígenas, pero también frente a los territorios colectivos de comunidades negras.

Tanto comunidades indígenas como territorios colectivos señalan sentirse excluidos del diálogo con el gobierno y demandan una especificidad en el desarrollo del programa que atienda su autonomía, sus autoridades e instancias de gobierno, así como el respeto a sus territorios. En el caso de las zonas campesinas y en el marco de las diferenciaciones locales y regionales, se formulan críticas a la debilidad institucional del PNIS señalando que en el diseño de los programas, en algunos casos se centraron sólo en la vigencia institucional de los Consejos Asesores Territoriales. Manifiestan que en algunas zonas las comunidades no han estado de acuerdo con los mecanismos donde se concreta la participación y en diferentes escenarios del PNIS hay inconformidad en que sólo algunas organizaciones asuman la representación campesina frente a las entidades gubernamentales. En consecuencia, se han constituido formas organizativas o se demanda protagonismo de entidades como Juntas de Acción Comunal y otras formas de representación local o comunitaria.

Algunas organizaciones señalan las dificultades y fricciones que resultan de la existencia de una nueva institucionalidad creada por el PNIS y la existente en la estructura propia de instancias gubernamentales. Se debe observar que esta articulación inter institucional hace parte de los puntos bajo mirada de la Segunda Misión de Verificación de la implementación del proceso del fin del conflicto. Además, supervisa la efectividad del sistema de alertas tempranas en relación con la seguridad.

En primer lugar, el Gobierno reconoce la voluntad de cambio en las comunidades. Señalan que el programa está llegando a territorios en los que en un 70% no se había hecho presencia en el pasado. Los representantes del Gobierno aceptan que, en efecto, uno de los problemas prioritarios que buscan enfrentar hoy es la institucionalización del PNIS, de modo que puedan crearse mecanismos institucionales sólidos y permanentes que permitan el diálogo en el corto, mediano y largo plazo en desarrollo del decreto 896 de 2017 del PNIS y que a su vez busca plasmar la estructura definida en los acuerdos de paz. Así mismo, reconoce también la necesidad de incluir en el proceso a todas las comunidades a través de sus organizaciones y no sólo se permita el beneficio de unas pocas.

Para las comunidades, falta mucha pedagogía y socialización del proceso sobre todo en relación con los programas de desarrollo con enfoque territorial -PDET. Adicionalmente, si bien el PNIS contempla los proyectos productivos, no hay formación en otros aspectos clave de las economías campesinas relacionados con conocimiento de mercados, comercialización, acceso a crédito y en general el proceso de formación empresarial.

La sostenibilidad de todo el proceso entra en un alto riesgo si no funciona la integralidad de los puntos 1 y 4. Adicionalmente, surgen interrogantes como ¿De qué manera se desarrolla un proyecto productivo cuando no hay tierras, ni vías? Señalan que en la práctica no hay construcción conjunta de acuerdos o no hay concertación real con las comunidades. No se están coordinando los PDET con PNIS porque los funcionarios encargados de estos últimos están pendientes sólo de conseguir firmas para el compromiso de la erradicación. Se percibe entonces que los acuerdos son formateados, se cambia el lugar y se replican sin mirar especificidades locales. Esta homogenización ha provocado el absurdo que en las áreas donde hay más producción, los criterios no se orientan a enfocarse en la sustitución sino a la erradicación, aumentando el problema. En general se llama a que líderes y funcionarios se sinceren para discutir lo que van a hacer en los meses que quedan del actual gobierno y buscar soluciones concretas.

En materia de seguridad, se señala el grave problema de la presencia de bandas criminales, el accionar de grupos de disidencia de las FARC y finalmente manifiestan su desconfianza con respecto a los organismos de seguridad del Estado en el marco de enfrentamientos. Así mismo denuncian el asesinato de líderes sin que haya un compromiso claro del Estado para investigar sobre estos temas y castigar a los responsables. También en el escenario de la crisis de seguridad para las comunidades, se mencionan caso reiterados de atracos en contextos del pago del subsidio del PAI.

Por su parte los representantes del gobierno colombiano señalan que hay avances en protocolos de seguridad no sólo para líderes sino también para asegurar los territorios. Adicionalmente se señala la preocupación porque el problema no es sólo para los líderes sino incluso funcionarios del equipo del PNIS. Sobre inseguridad por los pagos, asegura que por tratarse de territorios no integrados a la economía nacional se dan situaciones problemáticas por falta de una estructura de servicios financieros que facilite los pagos en condiciones de más seguridad.

Se asume con preocupación los hechos ocurridos en Tumaco el 5 de octubre de 2017 en la vereda el Tandil en Llorente cuando fueron asesinados 6 campesinos cocaleros y se considera que es una situación que de ninguna manera puede repetirse. Lo mismo se manifiesta frente al asesinato de líderes sociales.

Las comunidades cultivadoras de marihuana y amapola expresan su preocupación, porque en el marco del PNIS no se plantea ninguna política específica frente a los territorios donde se cultivan esas plantas con fines de uso ilícito.

El gobierno señala que es cierto que hay temas para los que no hay respuesta. Para el tema de amapola se definió la necesidad de crear grupos de trabajo, que permitan caracterizar el problema y dar respuestas. Menciona una reunión realizada semanas atrás en Pasto como un reconocimiento de que la política frente a la amapola es débil y no existe claridad en lo que se debe hacer en materia de sustitución de esa planta. Por eso se decidió revisar conjuntamente cómo se iba a enfrentar.

De otro lado las comunidades manifiestan que en todos los lugares en donde hubo acuerdos comunitarios e inscripciones para ingresar al proceso del PAI, la implementación ha estado principalmente alrededor del pago de la cuota de sostenimiento. En la medida en que avanza ese proceso y se llega al límite del reconocimiento del subsidio de sostenimiento, la preocupación principal es que no hay señales que indiquen la estructuración de un apoyo técnico para proyectos productivos y mucho menos en relación con comercialización. Comunidades muestran en general preocupación por la financiación de los proyectos productivos.

Los representantes del gobierno argumentan que en el 2017 se obtuvieron montos por un valor de 310.000 millones de pesos (unos US 106 millones de dólares aproximadamente), y se anuncia que para el 2018 se conseguirá más de un billón de pesos (US 340 millones de dólares aproximadamente). El Gobierno reconoce que el cuello de botella son los proyectos productivos. Manifiestan una gran expectativa para que se vincule el sector privado en la parte productiva. Señalan contactos con CORPOICA para crear bancos de semillas y en general banco de material genético disponibles.

Las comunidades plantean la necesidad de privilegiar un enfoque territorial del programa por encima de un tratamiento individual. Hay preocupación por los vacíos de políticas donde se concreta la seguridad y soberanía alimentaria. No ven la transparencia que debe primar en la contratación, desempeño y seguimiento a operadores privados y se hacen preguntas sobre la institucionalidad que dé cuenta de la relación del PISDA frente a las obras de construcción rápida. En general las comunidades señalan la necesidad de una estrategia que prevenga la dinámica de crecimiento de cultivos de uso ilícito. Y en este contexto, indican el pobre avance en temas ambientales del PNIS dándose una mirada en una sola dimensión productiva que ignora la riqueza y beneficio que pueden representar propuestas relacionadas con la protección del medio ambiente. Este punto se relaciona con la pregunta sobre la estrategia del PNIS en parques naturales y áreas protegidas ya que no observan una salida clara a la ocupación de estas áreas por parte de familias que se sostienen con cultivos de uso ilícito. En este contexto emergen otras preguntas que generan incertidumbre del programa:

¿Cómo construir acciones reales concretas para disminuir la probabilidad que las personas que dejan los cultivos de coca reincidan o continúen en la ilegalidad con otras actividades como la minería ilegal? En el departamento del Putumayo ya hay casos. O, ¿Cuáles serán los mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad sobre cómo se ejecutarán los dineros? Esta inquietud también aplica para las organizaciones internacionales.

Para las comunidades no es muy claro el papel de la UNODC en la implementación de los acuerdos. En consecuencia, consideran que su primer desafío es ganarse la confianza de las comunidades. Al respecto, argumentan que el seguimiento que se realice a la implementación de los acuerdos debe partir de un análisis y ajuste de los indicadores con los cuales se miden avances e impactos. Estos deben estar enfocados más en cambios de los niveles de pobreza y calidad de vida de la gente.

En las regiones existe preocupación por el futuro del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores. Frente al tema, hoy prevalece la Ley 30 de 1986.

El gobierno reconoce la necesidad de una norma que pueda reglamentar esta materia y recuerda que se planteó el indicador de 3.8 hectáreas como extensión máxima en la discusión del tamaño requerido para el tratamiento diferencial, tamaño que, según los resultados de los estudios adelantados, equivalen a los 2 salarios mínimos como ingreso necesario para obtener el beneficio. En el proyecto de Ley para reglamentar esta materia se deben reconocer las diferenciaciones regionales de rendimientos de la hoja coca por hectárea lo cual a su vez se expresa en tamaños diferenciados de extensiones para la obtención del criterio de los dos salarios mínimos.

En relación con el tratamiento de los recolectores, el Gobierno plantea que ya son visibles en su política y, por ejemplo, en Briceño se ha podido proponer el estudio como remuneración para cualificar a la población y lograr otras alternativas de trabajo, en este sentido se busca reconocer tres días de trabajo y dos de estudio por semana.

## **II. Vínculos entre esfuerzos de sustitución integral y reforma rural (coordinación inter institucional).**

Recogiendo las miradas de lo que sucede en todos los territorios presentes de las zonas con cultivos de uso ilícito, las comunidades no perciben coordinación entre el PDET y el PNIS, hecho que se refleja más específicamente en la descoordinación entre el PISDA y el PDET. De igual manera, notan que falta pedagogía y socialización del PDET en su proyección a largo plazo. Comunidades perciben que PDET es elaborado desde Bogotá y luego se lleva a las regiones sin ofrecer garantías de sostenibilidad.

Hay municipios con cultivos de coca, que han firmado pactos y sin embargo no se encuentran priorizados dentro de los PDET generando incertidumbre en la perspectiva del programa como en el caso de Piamonte. Incluso en algunos sitios donde se inicia la presencia del programa PDET no se relaciona con el tema de la sustitución de cultivos.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) indica que no se desconoce el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) porque los convenios de la Agencia para la ejecución de obras se realizan directamente con ellas, reconociéndolas como aliadas en cada municipio. Para desarrollar los PDET, la entidad estructuró una matriz de actores estratégicos donde se ha logrado identificar casi 5000 personas y la convocatoria no se realiza a través de Alcaldías; se utilizan letreros, cuñas radiales entre otros medios para informar a las comunidades. Aclaran que la ART no está cerrada a la participación de las FARC.

Por su parte, el PNIS reconoce sus límites como entidad responsable de sustituir la coca a través de los compromisos de las familias para que lleven a cabo la erradicación de sus cultivos de uso ilícito. Como responsable, el gobierno reconoce las dificultades de coordinación de las diferentes instancias y señala que la Reforma Rural Integral es el gran proyecto y que debió jalonar el PNIS. Existen hechos muy positivos que se derivan del acuerdo de paz mismo y se relaciona por ejemplo con el desminado. Se trata ahora de que el PNIS se encauce y logre articularse con los otros componentes.

También para las comunidades, hay incertidumbre sobre la perspectiva del programa en el futuro inmediato y en el mediano plazo por ser 2018 un año electoral dada también la polarización frente al tema de los acuerdos del fin del conflicto. Por ello las comunidades proponen que se elabore y apruebe un documento CONPES para esta temática, de modo que se pueda garantizar el desarrollo de la estrategia como política de Estado.

Señalan la ausencia total de coordinación con el Ministerio del Ambiente y que se refleja en la pregunta sobre el rol del PNIS en parques o áreas protegidas. No hay claridad en este punto que también hace parte del enfoque territorial que reclaman las comunidades. En general, los grandes temas que acompañan la sostenibilidad del proceso demandan una muy consistente institucionalidad que actualmente no existe.

Frente al tema de tierras se asume como un problema estructural y complejo que no aparece en la perspectiva gubernamental. Los territorios colectivos enfrentan múltiples dificultados en relación con el problema de tierras y no saben nada acerca del rol y responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre estos aspectos.

El gobierno indica que tiene el programa “Formalizar para Sustituir”, donde proyecta formalizar tierras en 220 veredas con el apoyo de UNODC, quien es su principal apoyo en el territorio. Según gobierno, la articulación entre la ANT y el PNIS ha mejorado, se tiene un plan de trabajo conjunto. El Registro para Sujetos de Ordenamiento -RESO, considerado en el Decreto 902 de 2017, está en construcción.

### **III. Perspectiva de género, seguridad e institucionalidad.**

La comunidad expone las ideas principales generadas en un ejercicio previo preparatorio.

- ☐ Inexistencia de perspectiva de género en los programas de sustitución.
- ☐ Escasa participación y liderazgo de mujeres jóvenes en espacios de decisión.
- ☐ Pérdida de derechos de tierra de mujeres indígenas cabeza de hogar.
- ☐ Se deben generar programas de promoción y acceso de mujeres a los proyectos de sustitución como líderes de sus organizaciones.
- ☐ Pertinencia de que los pagos por concepto de sustitución sean entregados a las mujeres para que no sean malgastados.
- ☐ Se identifica el aumento de problemas de violencia intrafamiliar en el interior de las familias entre otras, por la captación del beneficio del programa de sustitución.
- ☐ Se requieren programas de formación a las parejas.
- ☐ Reconocer que las mujeres, niños y niñas ostentan mayores roles en los procesos de cultivo de amapola, cannabis y coca.
- ☐ Se solicita que las mujeres que desarrollan labores de preparación de alimentos se vean beneficiarias en igualdad de condiciones con los recolectores, pues hace parte de un oficio ligado a la producción de coca.
- ☐ En los territorios que cuentan con cultivos de coca se empiezan a generar problemas como prostitución, embarazo adolescente y consumo de sustancias.
- ☐ Se reclama que las entidades tengan capacidad para atender estas problemáticas de manera urgente.
- ☐ Se necesita la intervención de las entidades para que se generen escuelas de liderazgo que empoderen a las mujeres.
- ☐ No existen políticas en términos de salud, de acuerdo a lo establecido en los acuerdos.
- ☐ Falta de socialización de acuerdos y PNIS a poblaciones.

La comunidad de mujeres campesinas sabe que es importante que la mujer se reconozca como sujeto de derechos en la totalidad del acuerdo y que debe garantizarse su participación en el proceso de toma de decisiones. Se debe consolidar la participación activa en el marco de la existencia de procesos regionales e instancias de participación de mujer. En los estudios realizados por la ONG De Justicia al revisar los acuerdos frente a este tema se ha identificado que:

- ☐ 17 % de los acuerdos mencionan inclusión de mujeres.
- ☐ Ningún acuerdo promueve la entrega del incentivo de sustitución a las mujeres.
- ☐ 32% mencionan acuerdo sobre participación de las mujeres.
- ☐ En labores de cuidado, 52% de los acuerdos contemplan estas medidas.
- ☐ 77% mencionan seguridad, sin especificar a las mujeres.
- ☐ 55% hablan de socialización con enfoque de género.

Estos informes indican que en los programas de sustitución no se caracteriza a las mujeres con precisión. De acuerdo a la progresión del cultivo de la coca se puede afirmar que este permitió



muchas oportunidades para las mujeres, dentro de los cuales se pudieron garantizar derechos propios y de sus hijos. No se puede permitir la regresión de las condiciones de estas mujeres por la implementación de los programas de sustitución.

En el Tratamiento penal diferencial hay preocupación porque no se llegó a la concertación de un proyecto que cubra las necesidades de las mujeres ante el incumplimiento de los acuerdos de sustitución de cultivos.

Se mencionan a manera de ejemplo, casos como Caquetá en donde existe una cantidad importante de mujeres cabezas de familia que dan sustento a sus familias con el cultivo. Inclusive la independencia de las mujeres jóvenes da cuenta de que al interior de sus familias la situación económica se resuelve con la producción de la coca. Por ello, la población de estas mujeres ven que los proyectos productivos pueden vulnerar sus condiciones actuales por lo que requieren formación política y para la incidencia en formas organizativas y colectivas que permita su sostenimiento como mujer.

Espacios e instancias de la misión de verificación están teniendo en cuenta mecanismos de incidencia de las mujeres. Los Informes trimestrales dirigidos al consejo de seguridad muestran con especificidad del enfoque de género. En el próximo informe se está revisando el tema de la articulación institucional en donde se debe reconocer nuevas instancias y el impulso de la coordinación para impactar con las acciones.

En cuanto a la responsabilidad de los encargados de la implementación del PNIS, se ha conformado un núcleo de género, sin embargo, se ha quedado corto en la hoja de ruta de implementación. El empoderamiento de las mujeres en las organizaciones no se ve por igual y no es tan accesible en todos los territorios. El documento de Núcleo en la instancia de mujeres está en proceso de revisión y socialización.

En la ART existe una delegada que es la encargada de asegurar la inclusión de los temas de género en la construcción de los acuerdos.

#### **IV. Perspectiva étnica, seguridad e institucionalidad.**

##### **Las comunidades muestran una preocupación por los siguientes aspectos:**

Entre los riesgos para la comunidad afrodescendiente y su supervivencia se encuentran, la expansión de los cultivos ilícitos con todo lo que esto significa y además las acciones de los diferentes grupos al margen de la ley que surgen en el territorio. Estos dos elementos contextualizan la discusión de este bloque.

Es necesario asumir la especificidad de lo que implica el componente de los derechos de las comunidades: la autonomía de los pueblos, su gobierno propio, la gobernabilidad, y el derecho a la consulta.

Aunque en el capítulo 6.2 de los acuerdos lograron al final incluir el tema étnico, en los espacios oficiales de consulta de los afros, hay quejas sobre los aspectos mínimos que se habían propuesto y que no quedaron incluidos en éstos. Los grupos étnicos argumentan que fueron los últimos en entrar en el proceso de paz, pero los primeros en salir a defenderlos incluso a costa de sus vidas.

En materia de seguridad, no existen condiciones de protección con un enfoque territorial. Y esto se plasma en la permisibilidad de que, dentro del proceso de reacomodamiento de los acuerdos, el gobierno asintió que otros grupos se apoderaran del territorio. Esto se suma a episodios de crisis humanitaria que vienen ocurriendo desde décadas atrás, prácticamente sostenidas y sin solución.

En términos de participación, el convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) establece instituciones propias con quienes hay que concertar. La exigencia de la participación es de los mayores retos, y hoy las comunidades no conocen lo que se pactó. Se necesita más

pedagogía, más socialización de los contenidos de los acuerdos en el territorio. Solicitan entes activos para que contribuyan en la tarea enorme de impulsar criterios de participación en los diferentes espacios. Antes de llegar con proyectos a la gente de los territorios colectivos, se debe dialogar con la institucionalidad propia de la comunidad.

En la revisión e implementación de los acuerdos el nivel de participación de las organizaciones de carácter nacional ha sido invisibilizado. Con ello, se desconoce la capacidad que tienen estas organizaciones, su experiencia en procesos en los territorios.

En el tema de tierras, dentro del proyecto que se está desarrollando también hay elementos preocupantes en relación a la seguridad de la comunidad. Nada de lo que ocurre en relación a la crisis humanitaria en todas las regiones es al azar. Excluir a los pueblos étnicos no va a garantizar la paz de este país. Los temas de propiedad territorial étnica deben ser claros, no se pueden enajenar estos territorios.

En los territorios se está generando una guerra interna entre los mismos habitantes de esas áreas: indígenas, afros y campesinos. Hay necesidad de pensarse la vida en el territorio con enfoque interétnico. Uno de los problemas del gobierno para la entrega de tierras a la comunidad es que las prioridades son otras: primero tienen que identificar las tierras necesarias para los proyectos mineros y de hidrocarburos. Con el panorama de concesiones de tierras para hidrocarburos, por ejemplo, en el Putumayo, es muy complicado entender como la ANT va a hacer su trabajo de repartir tierras a los campesinos.

No se quiere un conflicto entre indígenas, afros y campesinos, un conflicto de “arrinconados”. Ahí surgen preguntas múltiples: ¿Cómo se decide a quién se la da tierra y a quién no? ¿Quiénes deciden si se constituye un resguardo o se entregan tierras a campesinos? Las decisiones son de privados o de intereses políticos, o unilaterales de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otros.

De otro lado surgen interrogantes como: ¿Es posible escriturar a una persona un área mucho mayor a lo definido por la UAF en determinado sitio? Los pueblos están legislando y construyendo una institucionalidad paralela porque la actual no salvaguarda el derecho de la propiedad de las tierras. Esto viene ocurriendo en el marco del dominio de un modelo agrario concentrador de la propiedad y si no se cambia el modelo económico del país, no cambia nada. Los indígenas conocen el sabor del incumplimiento y el engaño frente a la suscripción de más de 350 acuerdos. Ante lo cual se llama a no vulnerar los recursos para las siguientes generaciones y a no pretender resolver los problemas de los más pobres con la tierra de los excluidos.

Adicionalmente, el balance realizado por parte de las comunidades indica las dificultades en la interpretación de los derechos y el enfoque diferencial de manera transversal en la implementación de los acuerdos. La interpretación de autonomía, derecho de los pueblos, la consulta previa, la gobernabilidad propia y las especificidades del territorio deben pasar por las formas de ejercer la política y el desarrollo de la institucionalidad en los pueblos étnicos.

El proceso de estabilización de los acuerdos en materia de zonas de concentración resultó en la confluencia de nuevos grupos que llegan a los territorios, yendo en contra de los principios de gobierno propio y vulneración de la seguridad. A ello se suma el asesinato sistemático de los líderes que se agrega a las fallas de la institucionalidad para estos territorios.

En este complejo escenario se sitúan como desafíos:

- Procesos pedagógicos de apropiación, comprensión e inclusión de la comunidad que no desconozca la dimensión étnica y que la considere en los espacios en los que se lleve a cabo la implementación de las políticas. Hay un desconocimiento de la institucionalidad étnica por parte de las entidades que llegan como dolientes del proceso.
- Frente a la llegada de la infraestructura de los proyectos se ve simultáneamente afectado el futuro de las comunidades étnicas.

- La propiedad territorial de los pueblos étnicos no se debe vulnerar. La institucionalidad debe aclarar las posturas de acuerdo a las normas que ya están establecidas.
- A pesar de que el PNIS establece la coordinación con autoridades locales y departamentales, no incorpora la coordinación y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

En los territorios se vive una situación crítica por que se genera una guerra interna entre quienes han sido propietarios durante mucho tiempo y los beneficiarios en las asignaciones de tierra. Para las poblaciones es vital que se realice la formalización de la tierra desde la figura de interculturalidad.

En el Departamento del Caquetá la preocupación con respecto a la tierra se encuentra en que los suelos no son fértiles y ante la existencia de terrenos baldíos no existe un consenso ni censo por parte de la ART para la titulación de estos territorios. Puede haber el riesgo de una mala distribución.

Los negociadores del conflicto consideran que frente a la discriminación se deben tomar decisiones en torno a cuáles son los puntos que resuelven las problemáticas. Se debe decir que uno de los motivos del conflicto está relacionado con el uso y la tenencia de la tierra. Esta situación hace que el campesinado este ubicado en el primer renglón de importancia de la economía, en relación con la alimentación y la principal fuente de producción que es la tierra.

En nuestro país, los conflictos giran alrededor de la posesión de la tierra. El paramilitarismo extendió el despojo en gran parte del territorio del norte de Colombia.

Si no se resuelve el uso y tenencia de la tierra con una política que resuelva las necesidades más apremiantes del sector campesino en la que se incluyan afros e indígenas, ningún resultado va a ser posible. No hay reforma rural integral si no se reconoce el uso y tenencia de la tierra para quienes no la tengan o para aquellos que, dado su tamaño y condiciones de acceso no pueden garantizar su sostenimiento.

Para los miembros del Gobierno en los territorios del Alto Mira y Frontera que hacen parte del municipio de Tumaco se tiene mucho potencial en proyectos productivos. En profundidad se puede establecer que el asunto a resolver consiste en la ocupación de tierras por parte de caucanos, nariñenses y putumayenses en territorios colectivos. En conclusión, las disputas son entre mestizos y afros. La referencia a Alto Mira y Frontera es expresa en los acuerdos, pero en relación con los tiempos, y a pesar de que hay tierras, la agencia no acelera los procesos y procedimientos para formalizar la tierra. Desde la Agencia Nacional de Tierras ANT se propone la organización de una Mesa de Coordinación en la Agencia para hablar de sobre todos los conflictos que se mencionan.

No obstante, continúan flotando preguntas del tipo: ¿cuándo se va a titular y formalizar la tierra?

¿Cuál es el mecanismo para que los y las campesinas en zonas de Parques Nacionales Naturales puedan continuar en estos haciendo un uso más legítimo en esos territorios?

¿Cuál va a ser la modificación en las leyes que limitan a los campesinos para que hagan legítimo el uso de la tierra en estos territorios?

Desde la Defensoría del Pueblo se promueve el mecanismo de acción sin daño que tiene claro el diagnóstico territorial que permite identificar como se articula el PNIS con las problemáticas del territorio. En esta construcción se identificó que el PNIS no tuvo en cuenta los posibles conflictos interculturales o interétnicos que puedan generarse en los territorios. Ante el desconocimiento del contexto (por ejemplo, en los casos de Vichada, Alto Mira y Frontera) se escalonan conflictos por fallas en las negociaciones y la compra de tierras que aumentará el fraccionamiento de tierras y proliferación del minifundio improductivo.

Por su parte la comunidad indígena considera que el espacio de concertación de tierras para los pueblos étnicos y afrodescendientes no fue abierto en las conversaciones de La Habana, pero el

actor étnico con su oportuna intervención logró la incorporación de la perspectiva en los acuerdos. A pesar de estar incorporado como capítulo étnico, la institucionalidad, la Instancia especial de alto nivel de los pueblos étnicos, que debería hacer interlocución con la CSIVI, no ha generado resultados. La minga y los acuerdos logrados buscan conectar pueblos ROM, Indígenas y Afros con la institucionalidad prevista para el componente étnico de modo que sea garantista de lo acordado.

Un representante de una ONG establece que la existencia de las normas no garantiza su cumplimiento y es un resultado que se evidencia desde el nivel internacional hasta el nivel local porque la voluntad política prima sobre las normas establecidas.

La comunidad indígena asistente expresa que las autoridades territoriales y nacionales conocen la propiedad de la tierra del narcotráfico, pero no hay acciones de expropiación por parte de la fuerza pública muchas veces ni siquiera cuando en estas esté implícita la ocurrencia de homicidios, por ejemplo, el caso de Nilo, en donde no se sabe cuál será el destino de ese territorio inclusive cuando existen órdenes para el regreso de las tierras para las comunidades del Norte del Cauca.

Ante la persistencia de situaciones conflictivas se percibe que la única manera de solucionar los problemas consiste en dirimir el conflicto por la tierra. En la ANT se establece un período de siete meses y cuatro días para la compra de tierras. Es urgente y como recomendación se sugiere una especie de Fast Track particular para la compra de tierras para que la ANT tenga las herramientas para la compra de tierras de una forma expedita. Se necesita un diálogo interinstitucional, sin desconocer que también se requiere un replanteamiento de las funciones estatales. A la vez se deben responder interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo económico, como hasta dónde puede llegar la producción que afecta los recursos de las futuras generaciones en donde recursos como el agua que están ya comprometidos, se encuentra por encima de cualquier concepto económico.

#### **OTRAS CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS Y ALGUNAS REFLEXIONES FINALES POR PARTE DE LÍDERESAS Y LÍDERES COMUNITARIOS Y REPRESENTANTES DE ONG<sup>4</sup>**

El PNIS gira únicamente alrededor de la productividad agrícola y pecuaria, dejando de lado los aspectos ambientales. Esta dimensión no está contemplada en el programa y se debe tomar la iniciativa para formular un conjunto de propuestas que desarrollen el aporte de lo ambiental.

Desde la cooperación alemana se refuerza esa idea llamando la atención para generar una mayor articulación con los temas ambientales y la institucionalidad ambiental. Se debe aprovechar el potencial forestal del país y no solo pensar en la sustitución en relación con otros cultivos y la ganadería. Hay que tener en cuenta la oferta y las condiciones de los territorios donde las soluciones como el pago por servicios ambientales y el manejo forestal del bosque son la alternativa.

En ese sentido, se considera muy importante la articulación de las agencias del posconflicto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales de Colombia para dar solución al tema de coca dentro de estas áreas protegidas.

En general la investigación se ha reducido y no hay muchos espacios para el diálogo de saberes que aportaría a mejorar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria, tanto en las zonas rurales como urbanas.

Se plantea la necesidad, entre las comunidades que trabajan en territorios, de conectarse mucho más entre ellas para lograr consensos y más músculo para las discusiones que se dan en espacios

---

<sup>4</sup> En este aparte se abrió la participación al conjunto de entidades internacionales, ONG, pero también a personas de las comunidades que quisieron aportar con complementos en los temas abordados por el evento.

como el Congreso. Se deben articular más con aliados a nivel nacional con quienes puedan entrar en los espacios donde se toman decisiones. Es necesario unificar criterios frente a las exigencias al gobierno y seguir fortaleciendo el papel de la mujer en ese proceso.

El narcotráfico no se combate generando acciones represivas contra los que producen la hoja de coca, amapola o marihuana. El mayor problema es la política de erradicación forzada y violenta contra los campesinos. No se está erradicando a grandes productores, sino que se violenta el derecho a la subsistencia de personas que sobreviven de esa actividad. Teniendo en cuenta esos énfasis, será muy difícil que se tengan resultados efectivos en la lucha contra el narcotráfico. El gobierno debe parar la erradicación forzada.

No se deberían sustituir las plantas sino sus usos. Es necesario avanzar en la reglamentación y regulación, pues se pueden encontrar caminos en este sentido. En el INVIMA hay una propuesta de modificación del Decreto 2266 de 2004 que restringía la producción y comercialización de productos medicinales a base de coca y amapola, para reconocer la coca como un producto que puede usarse medicinalmente. Por ejemplo, Colombia importa morfina y esta demanda se podría cubrir con amapola producida legalmente en el país.

Desde hace 20 años se ha pedido al gobierno que abra la viabilidad de alternativas al cultivo de coca y otros cultivos declarados ilícitos. Una opción es el cultivo para usos medicinales del cannabis. Se deberían abrir discusiones a fondo acerca de si la legislación vigente sobre el tema como el decreto 613 de 2017 en el sentido de si permite esa opción para los cultivadores o es excluyente de cualquier posibilidad de participación. Lo mismo se debe desarrollar frente a la hoja de coca.

Para un representante internacional, Colombia representa una de las voces más fuertes en defensa de las políticas de drogas basadas en salud pública y derechos humanos a nivel internacional. En el proceso UNGASS, Colombia estuvo muy involucrada en el debate, liderando los países a favor de reformas, aunque se mantiene un bloque de países que apoyan posiciones represivas.

En contraste, en los Estados Unidos el gobierno de Colombia no ha defendido los acuerdos de paz, pero hay personas manifiestamente en contra de los acuerdos que propagan desinformaciones del proceso, buscando apoyos a sus intereses privados y políticos creando y usando verdades acomodadas a esos intereses. Son las ONG las que toman el rol de defensoras de los acuerdos ante el congreso de este país. Las críticas de Estados Unidos al PNIS están relacionadas con su descoordinación, su costosa celeridad y se denuncia que está siendo implementado por muchas organizaciones, para ellos, afines a las FARC. Las ONG inciden para que el gobierno americano siga apoyando el proceso de paz.

Es urgente manejar todos los aspectos de la implementación de los acuerdos integralmente con la articulación institucional necesaria, y convocando a otros actores como gremios y sector privado, fundamentales en la implementación de los mismos. Hay que leer el acuerdo en su integralidad, porque por pedazos no se entiende y se genera acción con daño. Desde la perspectiva de las FARC su representante señala que el acuerdo es lo más incluyente que hay.

La situación en la que se encuentra la implementación de los acuerdos amerita el liderazgo del propio presidente de la República. Existe cansancio en las comunidades que se verá reflejado en baja participación y falta de credibilidad. La seguridad en los territorios es lo más importante, se necesita la presencia efectiva del Estado en el territorio. Se exige el cumplimiento de los acuerdos previos que existen en todos los espacios de negociación que se han tenido entre comunidades y gobierno.

A manera de conclusión, el proceso diseñado alrededor de alternativas a los cultivos de uso ilícito se caracteriza por una compleja suma de actores intervinientes, creación y ajustes de institucionalidad, proyecciones estratégicas en el manejo del problema, de modo que se garantice la sostenibilidad de la estrategia y se concrete en la creación de una política de Estado que supere la temporalidad de las acciones previstas en el corto plazo, proyectándolas para futuros gobiernos

que deban asumir esta problemática. Por estas razones, resulta ética y políticamente imperativo asumir el futuro de la estrategia, mucho más siendo un aspecto definitivo en la consolidación de la apuesta por la paz.

Se propone instalar una mesa nacional donde se hagan propuestas de cómo implementar y ajustar la RRI.

Se resalta el trabajo de las ONG organizadoras del evento, por la metodología utilizada y el espacio generado donde gobierno, comunidad e instituciones internacionales están al mismo nivel. Desde las ONG organizadoras del evento se revisarán las propuestas y se elaborará un plan de seguimiento.

## GLOSARIO

|               |                                                                                               |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ANH</b>    | <b>Agencia Nacional de Hidrocarburos</b>                                                      |
| <b>ANT</b>    | <b>Agencia Nacional de Tierras</b>                                                            |
| <b>ART</b>    | <b>Agencia para la Renovación del Territorio</b>                                              |
| <b>CONPES</b> | <b>Consejo Nacional de Política Económica y Social.</b> <sup>5</sup>                          |
| <b>CSIVI</b>  | <b>Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final.</b> |
| <b>INVIMA</b> | <b>Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.</b>                          |
| <b>JAC</b>    | <b>Juntas de Acción Comunal.</b>                                                              |
| <b>MADS</b>   | <b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</b>                                        |
| <b>OIT</b>    | <b>Organización Internacional del Trabajo.</b>                                                |
| <b>ONG</b>    | <b>Organización No Gubernamental.</b>                                                         |
| <b>PAI</b>    | <b>Plan de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos.</b>                      |
| <b>PDET</b>   | <b>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.</b>                                       |
| <b>PISDA</b>  | <b>Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.</b>  |
| <b>PNIS</b>   | <b>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.</b>                  |
| <b>PNN</b>    | <b>Parques Nacionales Naturales de Colombia.</b>                                              |
| <b>RESO</b>   | <b>Registro de Sujetos de Ordenamiento.</b> <sup>6</sup>                                      |

---

<sup>5</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas áreas. Es la máxima autoridad de planeación en el país, y actúa bajo la dirección del presidente de la República, y el Subdirector de Planeación Nacional es su Secretario Ejecutivo. Este Consejo coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en las diferentes sesiones que, por lo general, se realizan semanalmente. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1594532>

<sup>6</sup> **RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento.** Es el mecanismo en el que deben inscribirse como aspirantes, todos los individuos y comunidades, cuyas relaciones con la tierra deban ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras. El ingreso al **RESO** se podrá hacer, entre otras formas, a solicitud de parte, esto es, mediante solicitud de los interesados, quienes podrán pedir la inscripción en el módulo de Acceso a Tierras del **RESO**; para lo cual, deberán diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento, **FISO**. Las personas o comunidades inscritas en el **RESO** tendrán un puntaje de calificación, el cual, les permitirá competir y tener acceso a la tierra, en condiciones de igualdad material. Así, a mayor puntaje en el **RESO**, mayores serán las posibilidades de resultar beneficiado en el marco de un programa de acceso a tierras. <https://eldefensorga.blogspot.com.co/2017/12/actual-proceso-de-adjudicacion-de.html>

|               |                                                                                                                         |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RRI</b>    | <b>Reforma Rural Integral.</b>                                                                                          |
| <b>TNI</b>    | <b>Transnational Institute.</b>                                                                                         |
| <b>UAF</b>    | <b>Unidad Agrícola Familiar.</b>                                                                                        |
| <b>UNGASS</b> | <b>United Nations General Assembly Special Session / Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.</b> |
| <b>UNODC</b>  | <b>United Nations Office on Drugs and Crime/ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.</b>          |
| <b>WOLA</b>   | <b>The Washington Office on Latin America / Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.</b>                    |