

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE GRADO

Yo Santiago Rafael Ángel Rodríguez identificado con el número de cédula 1018484464 estudiante de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, como autor del trabajo de grado presentado y titulado:

Políticas públicas para la sustitución de cultivos ilícitos del Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón en el departamento del Cauca.

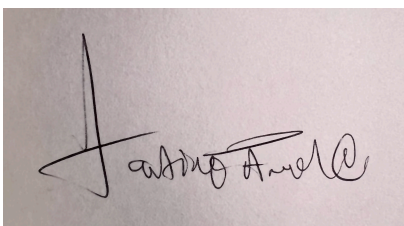
Dirigido por: Jhon Edier Jaramillo

En referencia al documento, su autor, abajo firmante declara que:

- El trabajo de grado es inédito, original y de mi exclusiva autoría.
- El contenido del texto y el título no vulneran ningún tipo de derecho de autor, literario, de propiedad o marca de otras personas.
- Asumo la total responsabilidad del contenido expuesto en el trabajo de grado.
- El documento cumple con los requerimientos éticos, bioéticos y de integridad científica de la investigación.

Así mismo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido del trabajo de grado presentado, como lo indica la Ley 44 de 1993 Sobre Derechos de Autor, el Art. 61 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 671 del Código Civil y demás disposiciones legales.

En Bogotá D.C. a los 12 días del mes de junio de 2025

A photograph of a handwritten signature in black ink on a light-colored surface. The signature is stylized and appears to read 'Santiago Rafael Ángel Rodríguez'.

Firma:

Nombre y apellidos: Santiago Rafael Ángel Rodríguez

Cedula: 1018484464

Políticas públicas para la sustitución de cultivos ilícitos del Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón en el departamento del Cauca.

Santiago Ángel Rodríguez

Estudiante

Documento como requisito para optar por el título de Magíster en Gobierno y Relaciones Internacionales

PhD. Jhon Edier Jaramillo Ferro

Asesor

Universidad Santo Tomás

Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales

Bogotá

Mayo de 2025

Tabla de contenido

CONCEPTUALIZACIÓN Y ÁREA PROBLEMA

Dinámicas territoriales del conflicto armado en Nariño y el sur del Cauca

Una región estratégica y diversa: geografía, pueblos y tensiones históricas

El conflicto armado y los cultivos de uso ilícito en el Cauca

Impactos sociales y culturales de la economía cocalera

Pregunta problema

Objetivos

General

Específicos:

El problema

Categorías

Las políticas públicas y las estrategias antidroga en el marco del Gobierno de Juan Manuel Santos

La proyección de la inversión era de 1,6 billones de pesos para sustituir 50.000 hectáreas en dos años pero la cifra nunca se consolidó.

La violencia social y territorial en el departamento del Cauca

La cooperación internacional en el marco de la atención al problema

Metodología

Momentos:

Enfoque Metodológico

Conclusiones:

Referencias

Políticas públicas para la sustitución de cultivos ilícitos del Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón en el departamento del Cauca.

CONCEPTUALIZACIÓN Y ÁREA PROBLEMA

Dinámicas territoriales del conflicto armado en Nariño y el sur del Cauca

El conflicto armado interno en Colombia se ha caracterizado por el desarrollo de múltiples fuerzas opuestas que disputan el control territorial de los territorios considerados como territorios estratégicos para el tránsito de combatientes y las dinámicas propias de las economías ilegales, tales como el tráfico de insumos o materiales para la guerra y, sobre todo, los cultivos de uso ilícito. Este conflicto, que data de la década de los 50's y se ha transformado a partir de las nuevas prácticas como la extorsión, el narcotráfico y la diversificación de los actores armados principalmente en las zonas rurales.

En este orden de ideas, la comprensión del conflicto armado en Colombia exige una mirada territorial que reconozca la diversidad geográfica, histórica y sociopolítica del país. En el caso del departamento del Cauca, que hace parte de la subregión PDET denominada: sur del Cauca y el departamento de Nariño, las dinámicas de la guerra han impactado de forma significativa a las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, que se han visto envueltas en procesos de instrumentalización y adaptación a los cultivos de uso ilícito, pues, la imposición de economías ilegales por parte de los grupos armados, el confinamiento y las amenazas, han sido utilizadas como forma de coacción a la población civil.

El conflicto armado en Colombia ha tenido una dimensión territorial ineludible, particularmente en regiones periféricas donde confluyen la débil institucionalidad estatal, la riqueza ambiental, la

diversidad étnica y procesos históricos de exclusión. En este contexto, el sur del Cauca y el departamento de Nariño se configuran como epicentro de múltiples violencias y, al mismo tiempo, como territorios centrales en la expansión y consolidación de los cultivos de uso ilícito. Esta convergencia ha generado configuraciones complejas donde los actores armados, las economías ilegales y las comunidades locales interactúan bajo dinámicas de poder, control territorial y resistencia.

Esta perspectiva permite analizar cómo las características estructurales y contextuales de la región propiciaron la emergencia, expansión y persistencia de distintos actores armados a lo largo de más de cinco décadas. En este escenario y luego de la firma del Acuerdo de Paz la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022) se acercó al territorio del Cauca, planteando una explicación compleja que articula factores como la exclusión histórica, las disputas por el control del territorio, los procesos de movilización social, las economías de uso ilícito, y la débil presencia del Estado.

El análisis de las dinámicas del conflicto en esta región muestra que la guerra no fue un fenómeno ajeno a la historia social local, sino que se articuló con procesos previos de desigualdad, movilización y resistencia. Asimismo, evidencia cómo las formas de violencia se transformaron a lo largo del tiempo, generando impactos diferenciados sobre comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y urbanas.

Una región estratégica y diversa: geografía, pueblos y tensiones históricas

La Subregión de Nariño y el Sur del Cauca configuran una región andina atravesada por el macizo colombiano que se caracteriza por ser el foco de nacimientos de los ríos más importantes del país y conecta zonas de frontera con Ecuador, la selva del Amazonas, la costa Pacífica y la cordillera. Esta posición estratégica ha determinado, desde la colonia, su importancia como

corredor comercial y su vulnerabilidad como zona de disputa de distintos grupos armados y económicos.

La población de la región es pluriétnica y multicultural, en el sur del Cauca destacan los pueblos Nasa, Yanacona, Misak, Inga, entre otros. También existen importantes comunidades afrodescendientes, muchas de ellas establecidas desde la Colonia en valles como el del Patía. Esta diversidad étnica ha sido un factor clave tanto para las luchas por la autonomía territorial como para las formas diferenciadas de afectación durante el conflicto armado.

Históricamente, esta región ha estado marcada por disputas por la tierra, procesos de colonización, resistencia cultural, y relaciones tensas con el poder centralista. Desde la Colonia hasta el siglo XX, los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes enfrentaron procesos de despojo, marginalización e imposición de formas externas de administración territorial (Comisión de la Verdad, 2022).

Las décadas de 1960 a 1980 fueron testigo del auge de la movilización campesina, estudiantil e indígena, que demandaba acceso a la tierra, servicios básicos y participación política. En el sur del Cauca se fortalecieron los cabildos indígenas y las luchas por la recuperación de tierras. Situación que desencadenó hostigamientos y enfrentamientos entre grupos armados y movimientos sociales, producto de la estigmatización de la que eran sujeto los activistas, líderes y militantes, quienes eran asociados con miembros de grupos insurgentes (Comisión de la Verdad, 2022).

Este contexto de efervescencia social fue foco de diversificación de los grupos armados y el surgimiento de las guerrillas. Ante la limitada presencia del Estado, la exclusión política y la represión a la protesta facilitaron el asentamiento insurgente. La guerrilla ofreció soluciones a

demandas locales y se presentó como alternativa frente al abandono estatal, especialmente en zonas rurales (Comisión de la Verdad, 2022).

Durante este periodo, se consolidaron formas de control territorial por parte de las guerrillas, combinando estrategias militares, propagandísticas y sociales. La creación de redes de apoyo, la administración de justicia propia, y la regulación de conflictos locales caracterizaron el poder insurgente. Sin embargo, este poder no estuvo exento de prácticas coercitivas, violencias y disputas con otros actores sociales. A partir de los años 90, la región experimentó un giro en la dinámica del conflicto con la expansión del cultivo de coca y la inserción de las guerrillas en la economía ilegal. Esta transformación trajo consigo una militarización creciente del territorio, nuevas formas de control social y una mayor confrontación entre actores armados.

Las FARC-EP, a través de sus columnas móviles, incrementaron su presencia y control en municipios clave como Policarpa, Cumbitara, Leiva, Argelia y El Tambo. Simultáneamente, el ELN mantuvo presencia en sectores del Cauca y zonas rurales de Nariño. La disputa entre ambos grupos armados generó tensiones y enfrentamientos que afectaron gravemente a las comunidades.

El ingreso de los grupos paramilitares, especialmente las AUC en la década de los 80's, intensificó la violencia. Con apoyo de sectores empresariales, ganaderos y estructuras estatales, los paramilitares emprendieron campañas de exterminio selectivo contra líderes sociales, comunidades organizadas y supuestos colaboradores de la guerrilla. Las masacres, el desplazamiento forzado y la cooptación institucional se convirtieron en mecanismos de control.

Tras la fallida desmovilización de las AUC y la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, se esperaba una reducción significativa de la violencia. Sin embargo, en Nariño y el Cauca el conflicto se reconfiguró. Nuevas estructuras armadas, como disidencias de las FARC, grupos

residuales y bandas criminales, se disputaron el control de corredores estratégicos y economías ilícitas.

La región continuó siendo escenario de homicidios selectivos, amenazas, masacres y enfrentamientos armados. La limitada implementación del Acuerdo, la ausencia de garantías para líderes sociales, y la persistente desigualdad estructural alimentaron las violencias. Las comunidades afro e indígenas, así como los campesinos cocaleros, fueron nuevamente blanco de estigmatización, criminalización y represión.

No obstante, también se observaron importantes procesos de resistencia territorial, defensa del Acuerdo, promoción de la convivencia y construcción de memorias. El plebiscito por la paz de 2016 fue ganado ampliamente en la región, y numerosas organizaciones locales desarrollaron pactos de buen vivir, acuerdos de convivencia y ejercicios de pedagogía para la paz.

El trabajo de la Comisión en esta región se basó en una estrategia de escucha integral que incluyó varias entrevistas a víctimas, comunidades y actores institucionales. También se promovieron procesos de reconocimiento voluntario de responsabilidades, donde antiguos combatientes, miembros de la fuerza pública y civiles involucrados participaron en espacios de diálogo con víctimas.

Estos procesos permitieron comprender la complejidad del conflicto desde las voces de quienes lo vivieron directamente. La escucha fue concebida como acto reparador, de dignificación y como base para la construcción de una narrativa plural sobre la guerra. La Comisión resaltó que el testimonio es no solo fuente de información, sino también un espacio de sanación, reflexión y elaboración colectiva del pasado. El conflicto armado no fue un evento aislado ni puramente militar, sino el resultado de procesos históricos de exclusión, desigualdad y disputa por el poder. También muestra que la paz, entendida como proceso transformador, requiere la reconstrucción

de los lazos rotos, la verdad como base ética y política, y la garantía efectiva de derechos en los territorios.

El conflicto armado y los cultivos de uso ilícito en el Cauca

Según el informe territorial de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022), los cultivos de coca no solo constituyeron una fuente de financiamiento para grupos armados, sino que también reorganizaron las relaciones sociales, económicas y políticas de la región. Su presencia y regulación han estado atravesadas por conflictos entre insurgencias, paramilitares, fuerza pública y actores institucionales, así como por procesos comunitarios de subsistencia, defensa del territorio y búsqueda de alternativas.

La región de Nariño y el sur del Cauca presenta condiciones geográficas propicias para el cultivo de coca: suelos fértiles, ecosistemas húmedos, aislamiento relativo, difícil acceso estatal y cercanía a rutas internacionales hacia Ecuador y el Pacífico. Esta configuración ha facilitado la adaptación del cultivo y su expansión desde finales de los años 80, consolidando un corredor cocalero que articula los municipios de Argelia, El Tambo, Balboa y Patía en el departamento del Cauca.

Este enclave cocalero no es homogéneo. En él confluyen diversas territorialidades: indígenas, afrodescendientes, campesinas y mestizas, cuyas formas de habitar y significar el territorio difieren, así como sus vínculos con la economía de la coca. Mientras algunos sectores la han incorporado como única alternativa económica ante el abandono estatal, otros han resistido su presencia en defensa de prácticas culturales, autonomía étnica o sostenibilidad ambiental (Comisión de la Verdad, 2022).

Durante la década de 1990, las FARC-EP consolidaron su presencia en esta región, estableciendo control territorial a través del monopolio sobre la economía cocalera. Este control implicaba la regulación de precios, la imposición de normas sociales, el cobro de impuestos (gramaje) y la resolución de conflictos. El cultivo de coca se convirtió en un eje de gobernanza armada, legitimando, ante ciertos sectores campesinos, la autoridad guerrillera en contextos de precariedad institucional.

La posterior llegada del ELN en zonas como la cordillera del Patía generó disputas por el control del negocio cocalero, con consecuencias violentas para las comunidades. A finales de los años 90, la incursión de grupos paramilitares —especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)— alteró drásticamente el equilibrio territorial. Las AUC, en alianza con sectores institucionales y actores económicos, disputaron el control de los cultivos, de las rutas y de la población, utilizando el terror como herramienta de poder (Comisión de la Verdad, 2022).

La coca, lejos de ser un factor exógeno, se convirtió en el núcleo de las economías de guerra. Su carácter ilegal permitió financiar la expansión armada, facilitar alianzas con redes de narcotráfico internacional y justificar la violencia contra poblaciones enteras bajo la acusación de “colaboración” con el enemigo.

Impactos sociales y culturales de la economía cocalera

El informe de la Comisión (2022) recoge testimonios que muestran cómo la expansión de la coca transformó la vida campesina en múltiples niveles. En primer lugar, generó una dependencia estructural respecto a una economía de altos ingresos inmediatos pero inestables, altamente riesgosa y criminalizada. En segundo lugar, alteró patrones culturales, formas tradicionales de

producción y estructuras familiares, a la vez que incrementó el acceso al consumo de bienes industriales y modificó las aspiraciones juveniles.

Las comunidades, sin embargo, no fueron simples víctimas pasivas de estas transformaciones. En muchos casos, desarrollaron formas de organización en torno a la regulación comunitaria del cultivo, la negociación colectiva con actores armados o el impulso de propuestas de sustitución voluntaria. Estos procesos han estado marcados por tensiones entre la necesidad económica, la criminalización estatal y la violencia armada.

La presencia del Estado en la región ha sido, históricamente, limitada y contradictoria. Mientras ha estado ausente en el reconocimiento de derechos básicos (salud, educación, infraestructura, titularidad de la tierra), ha hecho presencia a través de la militarización, la erradicación forzada y la judicialización. Estas acciones, lejos de resolver el problema de los cultivos ilícitos, han profundizado la desconfianza estatal, incentivado el desplazamiento interno y recrudecido la violencia.

A pesar de lo anterior, la región ha protagonizado iniciativas significativas de resistencia pacífica. Organizaciones como el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), las Juntas de Gobierno Indígena y los Consejos Comunitarios afrodescendientes han impulsado proyectos de vida alternativos, economía propia, y pactos de convivencia. El respaldo mayoritario al Acuerdo de Paz de 2016 evidencia una apuesta por soluciones estructurales y dialogadas al problema de los cultivos y el conflicto armado.

El periodo posterior al Acuerdo de Paz ha sido testigo de la reconfiguración del control armado en la región. Las disidencias de las FARC-EP, grupos como el ELN, estructuras criminales y actores emergentes han retomado o disputado los territorios cocaleros. Esto ha producido una

agudización de la violencia, especialmente en zonas de transición donde se implementaban programas de sustitución voluntaria (PNIS).

Las comunidades que firmaron acuerdos con el Estado se han visto doblemente afectadas: por el incumplimiento institucional y por la retaliación armada. La situación actual muestra que, sin transformaciones estructurales —acceso a tierra, mercados alternativos, fortalecimiento del gobierno local, participación comunitaria— el ciclo del conflicto armado vinculado a la coca tiende a reproducirse.

La Comisión de la Verdad, en su metodología de escucha territorial, permitió evidenciar cómo la coca no puede ser comprendida únicamente como un cultivo ilegal, sino como una práctica social, una estrategia de sobrevivencia y un eje de conflicto. Al dar voz a víctimas, cultivadores, líderes y actores armados, la Comisión construyó una narrativa que desestigmatiza al campesinado cocalero y visibiliza las complejidades del fenómeno.

Este enfoque contribuye a superar las narrativas simplificadoras que reducen el problema a un asunto de criminalidad o de “mano dura”. En su lugar, plantea la necesidad de políticas públicas integrales, basadas en el reconocimiento de derechos, la participación social y la construcción de paz desde los territorios.

Pregunta problema

¿De qué manera se implementaron las acciones de las políticas públicas para la sustitución de cultivos ilícitos, en el Gobierno de Juan Manuel Santos para el departamento del Cauca?

Objetivos

General

Analizar las acciones en el marco de la política pública para la sustitución de cultivos ilícitos, en el Gobierno de Juan Manuel Santos para el departamento del Cauca

Específicos:

1. Sistematizar las acciones en el marco de la política pública para la sustitución de cultivos ilícitos, en el Gobierno de Juan Manuel Santos para el departamento del Cauca.
2. Identificar los desafíos y realidades que se implican en la transformación del territorio con la firma del Acuerdo de Paz en el Gobierno de Juan Manuel Santos para el departamento del Cauca.
3. Proponer elementos que incidan en mejorar la política pública y su incidencia en la cooperación internacional para la sustitución de cultivos ilícitos.

El problema

En Colombia se han hecho múltiples estudios sobre el abordaje que los gobiernos han hecho en los últimos 30 años al problema de los cultivos ilícitos sus efectos en la violencia. Quizás uno de los más completos es Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos (Mejía y Gaviria, 2015) en donde se ponen de presente los esfuerzos hechos en materia de políticas públicas por el país con una visión del problema impuesto desde el Gobierno de los Estados Unidos y la guerra contra las drogas declarada por el presidente Nixon en 1971. Este complejo

análisis económico, social y político expone que, aunque en Colombia se hizo un enorme gasto fiscal para la implementación de políticas contra los cultivos de uso ilícito y la productividad de la cocaína y otras drogas (la inversión del PIB pasó del 3,7 % en 1999 % al 4,2 % en 2010), los cultivos no pararon de crecer, así como tampoco lo hizo el consumo.

Si bien siempre se ha dicho que el Plan Colombia fue un proyecto de financiación del Gobierno de Estados Unidos, el estudio de Gaviria y Mejía demuestra que nueve de cada diez dólares fueron aportados por el estado colombiano en la guerra contra las drogas. Aquí también se hace una revisión de las políticas predominantes en las tres décadas anteriores para evaluar su costo beneficio, especialmente los enfoques policivos y el uso de la aspersión con glifosato. “Aun en el tema de la seguridad, donde el consenso sobre el impacto positivo del pc es mayor, no es del todo clara la correlación entre la cooperación estadounidense y el mejoramiento de la seguridad ciudadana en Colombia. En particular, el éxito de la estrategia integral que se está implementando actualmente depende, en lo que a la seguridad ciudadana se refiere, del fortalecimiento de la presencia civil del Estado y la implementación de proyectos socioeconómicos, so pena de debilitar la legitimidad estatal en las zonas recuperadas de los actores armados ilegales” (Mejía y Gaviria, 2011).

También se toma en consideración el documento Propuestas Ciudadanas del Foro Nacional sobre la Solución al problema de las Drogas Ilícitas realizado en 2013 con organizaciones populares y cívicas de todo el país, junto a actores gubernamentales y tomadores de decisiones para entender mejor la realidad social de las personas directamente relacionadas con los cultivos ilícitos y los movimientos sociales alrededor de la problemática. No se puede hablar del problema de las drogas y el crecimiento de los cultivos durante los últimos años sin traer a la conversación a los

ciudadanos directamente implicados, bien sea como cultivadores, productores, víctimas o, incluso, a quienes hacen parte de los grupos irregulares con presencia en las zonas de incidencia y que tienen conexiones con actores armados transnacionales. Otros documentos relevantes para el contexto del problema son los informes de monitoreo de territorios con presencia de cultivos de hoja de coca desde 2010 hasta 2018 que presenta anualmente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC).

Estos informes detallan con exactitud las zonas en donde hubo cambios considerables en el crecimiento de los cultivos año a año y discriminan el tipo de regiones en donde se encuentran. Justamente, el informe de UNDOC del 2016 da cuenta del salto, que es uno de los más grandes y reveladores de la historia del crecimiento de los cultivos. Mientras en 2015 había 92.000 hectáreas sembradas, en 2016 se contabilizaron 146.000. Un aumento del 52 %. El libro “Diálogos: desarrollo sostenible a través de los Derechos Humanos y el territorio en el marco del conflicto armado colombiano”, hace un análisis sobre la complejidad de las cifras y concluye que “las familias que antes no se dedicaban a este tipo de cultivos pasaron a cultivarlos y las que ya lo hacían incrementaron su participación”. Sobre eso este artículo ahondará más adelante.

Con base en estas infografías, se puede establecer correlaciones entre las zonas con mayor cantidad de cultivos y mayor presencia de grupos armados, rutas del narcotráfico y tasas de delitos como el homicidio, hurto, secuestro, extorsión y otros. Otros documentos como Andean Cocaine (Gottenberg, 2008) hacen un recuento de los procesos de transformación sobre la hoja de coca y la cocaína en América Latina para explicar el fenómeno del narcotráfico en toda la región desde los 70.

De otro lado, aunque ha habido en los últimos años algunos periodos en los que el precio de la coca ha bajado por la sobre oferta y otros fenómenos internacionales en el consumo (los

consumidores han empezado a preferir drogas sintéticas y otras más fuertes y más baratas como los opioides, el fentanilo, etc), las cifras oficiales demuestran que tanto la producción de la hoja de coca como de la cocaína ha aumentado. El caso colombiano es también revelador porque hubo un aumento histórico en las incautaciones y las operaciones de interdicción dejando decenas de toneladas de cocaína decomisadas por parte de las fuerzas armadas, esto especialmente en el Gobierno Petro (2022-2025) pero sin que se vea una notoria correlación con el declive del negocio del narcotráfico.

También está probado que algunos grupos armados organizados (GAO) y otras bandas criminales (BACRIM) han empezado a incrementar su presencia y sus intereses en zonas como el Catatumbo, Cauca, en toda la zona de El Plateado y el Cañón del Micay, algunas subregiones de Antioquia y Chocó, y en los llanos. Esto lo han hecho de la mano de actores foráneos, la mayoría de países como México o Ecuador en donde el narcotráfico ha tenido un *boom* en los últimos cinco años debido a diversos factores.

En general, la mayoría de las políticas públicas contra el crimen organizado que se sustenta en el narcotráfico han sido esfuerzos fallidos. Los carteles mexicanos y los grupos armados organizados junto a las Bacrim en Colombia mantienen alianzas que han repercutido en los indicadores de delitos anexos, como el homicidio, el secuestro, los hurtos, la extorsión, la trata de personas, la explotación sexual y otros.

Las décadas más difíciles para la violencia producto del narcotráfico en Colombia fueron los 80s y los 90s. Hubo allí una descomposición social que dejó una huella imborrable de muertos y tragedias a las que difícilmente alguna familia colombiana pudo escapar. Todos quienes crecieron en esa época recuerdan la guerra del Cartel de Medellín y el Cartel de Cali, las estrategias de

Pablo Escobar y su secuencia de atentados que amenazaron al límite la estabilidad institucional del país.

Las discusiones de aquellos años fueron siempre sobre la extradición. Y tras la derrota de la aproximación a la negociación con Escobar, que terminó con la construcción de la cárcel la Catedral y su posterior fuga, lo que fue una humillación para el Estado colombiano y el Gobierno de entonces, el modelo de la extradición se convirtió en el imperante como mecanismo para luchar contra los capos del narcotráfico. Eso sucede hoy en Colombia y México de la misma manera. Son conocidos los casos del Chapo Guzmán, recluso en una cárcel en Estados Unidos, o el de Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela. Este último murió en ese país en 2022 tras ser extraditado en 2004 desde Bogotá.

De otro lado, el crecimiento de los cultivos ilícitos desde que iniciaron las mediciones y se generó la necesidad de responder con políticas públicas desde el Gobierno central, han encontrado el aterrizaje de estas mismas en un grupo de departamentos llamados enclave, que históricamente se han convertido en regiones con control territorial de los grupos armados organizados, las BACRIM, y más recientemente los grupos armados organizados residuales (GAOR). Estos departamentos son Cauca, Nariño, Putumayo y Norte de Santander.

El caso Cauca ha sido particular y es el centro de análisis documental de esta investigación, que se propone ahondar en la revisión de las políticas públicas que empezaron a implementarse durante el Gobierno Santos con relación a la sustitución de cultivos ilícitos. Para eso se revisarán las incidencias de las políticas más trascendentales desarrolladas desde el 2012 al 2018 en lo social, ambiental, económico, y frente a los indicadores de seguridad.

Hay por supuesto antecedentes que han sido citados en investigaciones previas: Paralelamente, el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (undcp),

actualmente unodc, que opera en Colombia desde 1985, emprendió su primera acción importante: el Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el sur del Cauca, ampliado a Nariño en 1989. En realidad, se trataba de un conjunto de proyectos aislados que apoyaban a pequeños agricultores para que reemplazaran gradualmente los cultivos de coca y evitaran su expansión. Este modelo simple de sustitución de cultivos comienza a replantearse en 1987, al articularse con procesos de desarrollo rural que propiciaban la participación de los agricultores y de sus organizaciones, la identificación y apertura de canales de comercialización y la construcción de plantas agroindustriales e infraestructuras diversas. Pese a ello, los proyectos siguieron viéndose como un complemento de la erradicación forzosa, dirigida a asegurar, mediante créditos individuales de fomento y asistencia técnica, la subsistencia temporal de los pequeños productores, campesinos e indígenas que aceptaran la sustitución (Tocancipá, 1997, p.2; odccp, 2001, p. 18). Esta lógica, desprovista de inserción estratégica, dio lugar a proyectos aislados, sin estudios ni seguimiento riguroso. Por ello, en general, los recursos no se aplicaron a la sustitución, no se devolvieron según lo pactado y no hubo resultados sostenibles. (odccp, 2001).

En el Cauca ha habido tradicionalmente cuatro enclaves productivos. Uno de ellos corresponde a la zona rural el municipio de Suárez; otro en la zona conocida como López de Micay, uno más en el Tambo y otro en Timbiquí. En el departamento han operado los grupos armados: ELN, Autodefensas Gaitanistas Campesinas (AGC) o Clan del Golfo, y las FARC. A partir de 2017, luego de la firma del Acuerdo de paz con las Farc en 2016, operaron allí las disidencias de las FARC.

Los análisis del Sistema de Monitoreo de Naciones Unidas señalan que hay una correlación entre los municipios en donde hay presencia de uno o más actores armados y las cifras de homicidios a personas que desempeñaban algún rol de liderazgo. Los datos más recientes arrojan que entre 2017 y 2023 hubo asesinatos de más de 10 personas en los mismos municipios que son a su vez enclaves productivos de la hoja de coca y luego de la cocaína. En ese periodo hubo 252 líderes sociales asesinados en el Cauca. Esta cifra se toma como referencia porque indica que los esfuerzos del Acuerdo de Paz no fueron suficientes y no terminaron con la violencia en la región. Si bien es cierto que antes del Acuerdo la mayoría de las políticas implementadas en la región eran sobre la securitización: combates contra los grupos armados, traslado de pie de fuerza, operaciones ofensivas y defensivas, después del 2016 hubo un fortalecimiento de estructuras de disidencias de las FARC como las de Iván Mordisco y la Segunda Marquetalia, y el ELN con los frentes Occidental y Suroccidental. “La influencia de los grupos armados ilegales en el Cauca ha venido intensificando la violencia en el departamento, afectando de manera particular a los municipios con cultivos de Coca. En el escenario posacuerdo, los combates entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, los enfrentamientos entre grupos armados ilegales y los homicidios a líderes sociales se han incrementado de manera sustancial desde el 2017”, dice el informe de Naciones Unidas de ese periodo.

Indudablemente, el crecimiento de los cultivos ilícitos tuvo un impacto ambiental especialmente por la deforestación. Esta técnica de tala ilegal de árboles ha sido usada en el Cauca y en todas las regiones enclave para la producción de cultivos ilícitos con el fin de tener dispuestas las zonas para el crecimiento de las plantas.

Frente al total de cultivos, en 2010 había 62.000 hectáreas de hoja de coca sembradas en el país. En la región pacífico había 25.000 hectáreas. Para 2018, al final del periodo de revisión, había 169.000 hectáreas en todo el país, y 62.000 en toda la región pacífico. Esto significa que en 2018, dos años después de la firma del acuerdo de paz y ocho luego del inicio del Gobierno Santos, solo en la región pacífico se alcanzó la cifra del total nacional de cultivos de coca que había en Colombia en 2010, un incremento a todas luces significativo.

Durante el Gobierno Santos hubo cuatro momentos de especial relevancia frente a los cultivos ilícitos. El primero fue el anuncio de la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. En una rueda de prensa desde la Casa de Nariño el presidente hizo oficial el inicio de una estrategia y la creación de una agencia el 22 de septiembre de 2015, que tenía varios programas y proyectos de políticas públicas para la sustitución voluntaria, que no descartaban la erradicación forzada.

Desde entonces se hablaba de sustitución en territorio, no familia a familia. De estímulos como la titulación de tierras a campesinos que estuvieran cultivando productos lícitos durante cinco años.

Se hablaba de “inversión social” a partir de la construcción de vías, colegios, puestos de salud, acueductos y redes de servicios, siempre en un trabajo conjunto con las comunidades.

También se mencionaban las ventajas para la sustitución. “Tendrán acompañamiento, financiación, asesoría técnica para emprender otros proyectos agropecuarios, pero no de cualquier clase sino de los productos agrícolas o pecuarios que tengan vocación de producción en esa zona específica”, dijo entonces el expresidente cuando anunciaba la estrategia.

El otro momento es la firma del Acuerdo de Paz en 2016 por el capítulo cuatro dedicado a la “solución al problema de las drogas ilícitas” uno de los puntos en los que se acordó que la

guerrilla de las Farc dejaría las armas y el Estado establecería unos caminos para que la violencia generada a partir del narcotráfico pudiera ser controlada. Un momento más es la decisión del Estado de detener la aspersión aérea con glifosato, que cambió definitivamente la estandarización de las cifras y generó en algunos años un aumento notorio y probado de los cultivos. Y, finalmente, a partir de ello, el 29 de mayo de 2017 se firma el decreto para la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), uno de los compromisos del Acuerdo. Desde entonces, el PNIS ha sido el barco para navegar los problemas y los objetivos de la sustitución.

Este análisis documental reúne el contenido de diez entrevistas con líderes de proyectos productivos del Cauca, pobladores, actores públicos y privados y expertos sobre los programas de cultivos ilícitos. Una de las coincidencias de todos los entrevistados es que, aunque en años anteriores hubo variaciones en las cifras de los cultivos; algunos años bajaban las hectáreas en toda la zona del pacífico y otros volvían a subir, debido entre otras razones a los cambios en la política militar de la aspersión, los esfuerzos que más resultaron efectivos en el periodo de análisis comprendido, fueron los relativos a la llegada a la región de la Cooperación Internacional.

Esto significó una serie de proyectos y programas con recursos foráneos que hicieron posible la estructuración de asociaciones campesinas que vieron luz para empresas pequeñas y medianas sustentadas en cultivos de cacao, café y chontaduro. “Aunque esto no tiene una relación directa con las políticas públicas, el Acuerdo de paz sí hizo que esa inversión fuera posible”, dice David Banguero, líder de un proyecto a partir de Cacao que se convirtió en una Alianza Público Privada para el departamento gracias a la ayuda de la cooperación americana.

Categorías

Las categorías de análisis para definir el problema y relacionarlo con el periodo de evaluación son: 1. Las políticas públicas y las estrategias antidroga en el marco del Gobierno de Juan Manuel Santos; 2. la violencia social y territorial en el departamento del Cauca; 3. la cooperación internacional en el marco de la atención al problema; y 4. La perspectiva de los actores locales y las comunidades.

Las políticas públicas y las estrategias antidroga en el marco del Gobierno de Juan Manuel Santos

Como se ha dicho anteriormente, la política pública del Gobierno Santos hasta el año 2015 había sido relacionada con lo militar. Se trataba de una inversión de herramientas y recursos que iba dirigida hacia la ofensiva a los actores armados, que en ese momento eran mayoritariamente las FARC y el ELN. Esta conversación cambió el 15 de mayo de 2015 con una decisión fundamental que parte la historia de la lucha contra las drogas y contra los cultivos ilícitos en dos.

“Con siete votos a favor y uno en contra, el del Procurador General de la Nación, el Consejo Nacional de Estupefacientes tomó la decisión de suspender la aspersión con glifosato sobre cultivos ilícitos en Colombia y darle un nuevo enfoque a la lucha contra las drogas. Así lo dio a conocer el ministro de Justicia, Yesid Reyes”. Así lo señalaba el portal ámbito jurídico que más adelante agregaba en el cubrimiento noticioso la justificación a la decisión.

“Esta decisión se da luego de que el Ministerio de Salud recomendara suspender el uso de la sustancia química, en virtud de una serie de **evidencias y estudios que varias entidades nacionales e internacionales han venido realizando, entre ellas la Organización Mundial de la Salud**. El concepto emitido por la cartera de Salud responde a una orden de la Corte

Constitucional de marzo del 2014, que obliga a suspender el uso del glifosato en caso de que no exista certeza de que se trata de una sustancia inofensiva para la salud. Lo anterior, aplicando el principio de precaución contenido en la Carta Política”, dice la publicación en el portal informativo de la época.

Para esa época, la región pacífico que reunía a Cauca, Valle del Cauca y Nariño, había tenido 25.976 hectáreas de cultivos ilícitos con un aumento que venía en tendencia desde el cambio de gobierno en 2010. La cifra del 2015, luego de la decisión de la aspersión, fue de 40.594 hectáreas para la misma zona medida, casi el doble.

En 2018 la cifra era de 62.446 hectáreas en esa misma región. El total nacional era de 169.000 hectáreas. Hoy, en 2025, se habla de un total global de 350.000 hectáreas. En la actualidad existe una política pública de sustitución que se basa en la herramienta del PNIS.

Luego de esa decisión vino el acuerdo de paz y su firma con el capítulo cuatro que da cuenta de la solución al problema de las drogas ilícitas. El acuerdo se basaba desde su introducción en que el problema de las drogas obedecía al abandono estatal y la dominación de la pobreza en las regiones más afectadas con la presencia de cultivos. “Muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condición de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo” (acuerdo de paz con las FARC, 2016).

Ese capítulo tenía un énfasis en la ofensiva a los actores armados detrás del narcotráfico como conjunto para afectar toda la cadena y dejar de concentrar esfuerzos únicamente en los eslabones más débiles, entre ellos los campesinos cultivadores. También allí se empezó a hablar del

concepto de salud pública para tratar a los consumidores. Se hablaba además de un enfoque diferenciado.

El acuerdo reza que: “esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales”.

Otro elemento adicional es que el acuerdo permitió a las FARC relacionar la conexidad de prácticas del narcotráfico con el derecho a la rebelión.

Aquí se evidencia un primer problema fundamental y es que el punto 4.1 que establece la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos señala que se deberá desarrollar a partir de la Reforma Rural Integral. Durante el Gobierno Santos y el Gobierno Duque, que lo sucedió, la Reforma Rural Integral (RRI) tuvo un desarrollo paupérrimo y es uno de los grandes incumplimientos denunciados por los firmantes y de las conclusiones de organizaciones no gubernamentales que realizaron seguimientos al cumplimiento del Acuerdo. Para octubre de 2024, la Contraloría General denunció que el avance de la RRI se encontraba en un 1 % y la compra y formalización de tierras solo en un 1.7 %.

A pesar de estas dificultades, para los campesinos cultivadores y relacionados con actividades legales, el acuerdo de paz sí permitió que en una fase inicial los actores armados se retiraran y que fuese posible la estrategia de sustitución pero se quedó en la mitad.

“Estos proyectos nacen cuando inicia el proceso de paz del presidente Santos. Se inició con un proceso de sustitución voluntaria y nosotros en el territorio apoyamos a las familias en ese ejercicio. Nosotros ya veníamos cultivando chontadoruo y en ese momento otras familias que por

una u otra razón estaban cultivando coca, cambiaron sus cultivos de coca por el chontaduro. Ese proceso de sustitución no tuvo gran éxito porque después de seis años a las familias que se vincularon al programa aún les deben. Algunas familias volvieron al mismo tema porque el Gobierno les incumplió. Otras siguieron fieles y hoy cultivan chontaduro y cacao. La gente arrancaba sus matas, y tenían diferentes ayudas. Inicialmente tenían una ayuda cada dos meses de un millón de pesos por un año y luego tenían proyectos productivos de corto plazo, y otros de mediano y largo plazo. Llegaron hasta al 50 % y seis años después no han finiquitado el resto”, dijo Denio Ordóñez, líder de uno de los proyectos productivos a partir del chontaduro a esta investigación.

El decreto con la firma para la creación del PNIS, del que hablaba el Acuerdo en 2016, vino en 2017, cuando en Colombia existían 171.000 hectáreas de cultivos y en la región pacífica 66.567.

Este programa tenía el objetivo esencial de sustituir los cultivos a partir de subvenciones directas a familias campesinas, pero tuvo varios fallos de acuerdo con los análisis documentales y los testimonios de los testigos:

1. Los subsidios se entregaron de manera condicionada a la erradicación de la Coca, pero no estuvieron a tiempo las ayudas y las asistencias técnicas para los proyectos.

La proyección de la inversión era de 1,6 billones de pesos para sustituir 50.000 hectáreas en dos años pero la cifra nunca se consolidó.

3. Se creó un estímulo para el cultivo a familias que no tuvieran cultivos. El pago del Gobierno era de \$ 24.400.000 en un año por familia: \$ 12.200.000 por ingreso laboral. \$ 1.800.000 por autosostenimiento y seguridad alimentaria. \$ 9.000.000 por ingresos rápidos para proyectos productivos. Y \$ 1.600.000 para asistencia técnica.

Se podría considerar que el PNIS generó unas nuevas expectativas económicas a las familias campesinas que realizaban una labor netamente legal, lo que aumentó el número de familias vinculadas o beneficiarias, y desbordó así las capacidades del programa y, como es obvio, el aumento de los cultivos de uso ilícito, según lo confirma la FIP (Torres y Páez, 2017)

Otro análisis de la Fundación Ideas Para la Paz que es citado por Torres y Páez señala el problema. “Si bien la asignación familiar por un año (\$12 millones) fue pensada como un “colchón de seguridad” para los campesinos que decidieran erradicar voluntariamente los cultivos de coca, en la práctica ha generado efectos no deseados como la presunta expansión del área y las personas dedicadas a esta actividad. Las expectativas generadas por los beneficios que se recibirían en contraprestación por la sustitución, ha sido identificada como uno de los factores que influyó en los aumentos de cultivos. (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 32)

Con esto, el PNIS tuvo enormes dificultades en el Gobierno Santos. Estas fueron de carácter presupuestal, territorial, de consolidación de política pública y citando a Lipsky también por diferencias de criterio en la propia política entre los estructuradores y los implementadores. Los recursos se pararon, hubo cambio de Gobierno y los campesinos cultivadores no pudieron completar a cabalidad sus proyectos.

Hubo expectativas de una nueva economía a partir del PNIS que no se cumplieron, faltó efectividad de la política y verificación para los desembolsos de los programas del PNIS, y con ello una Imposibilidad de la transformación del territorio que se prometía en el Acuerdo.

La violencia social y territorial en el departamento del Cauca

Es claro que el Cauca es uno de los departamentos que tradicionalmente ha sido más afectado por la violencia. En 2025 los grupos armados que impactan la región se han reorganizado, recuperaron espacios del territorio, y continúan afectando a la población civil en una correlación con los municipios en donde más presencia de cultivos existen, lo que a su vez tiene consecuencias en las cifras de violencia, los índices de homicidio, y los tipos de delitos que se cometen allí.

La presencia de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el ELN y las disidencias de las FARC se correlaciona con los territorios enclave de cultivos de acuerdo con las cifras de cultivos en el informe año a año en los años 2010-2018 en Naciones Unidas.

Sobre la historia de la violencia y el narcotráfico en el departamento, Mejía y Gaviria explican en detalle lo que hizo que confluyera la violencia en la región. “La región del Pacífico sur colombiano, y de manera más evidente el departamento de Nariño, muestra casi todos los eslabones de la cadena del narcotráfico —cultivo de coca, procesamiento de pasta base, cristalización, acopio, tráfico para consumo interno o microtráfico y exportación—, así como una clara división de labores y roles entre los actores involucra-

dos (Vicepresidencia de la República, 2009; Observatorio Regional de Paz Cauca-Nariño, 2008).

No es coincidencia la presencia de múltiples avne: las farc y el eln, así como varias Bacrim, entre ellos Nueva Generación, Rastrojos, Urabeños-Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Machos, Águilas Negras, Autodefensas Unidas de Nariño y Erpac, que alimentan distintos tipos de violencia en el departamento (Indepaz, 2009)”.

“Esta situación de violencia la tenemos la mayoría de los campesinos que vivimos en zonas en donde hay presencia de actores armados. En el Tambo, que es un municipio maravilloso, tiene el

INRI de que es un municipio muy violento porque han sucedido cosas graves. Realmente el Tambo es un municipio muy grande. Tiene más de 20 corregimientos, más de 220 veredas, tiene límites con 12 municipios. Hay momentos en los que ocurren situaciones en Plateado o Nayita pero para llegar hasta allá si uno va en caballo se demora tres días. Si usted va en carro tiene que atravesar seis municipios para llegar. La gente le tiene miedo a El Tambo”, dijo para esta investigación Denio Ordóñez.

Agregó que a los raspadores de coca les pagan alrededor de 10.000 pesos por arroba. “Hay personas que se cosechan 10, 20 arrobas. Eso es un salario relativamente bueno”, agregó.

Para Denio su región es merecedora de mayor atención del Gobierno, pero quien realmente ha tenido que entender en los intentos de desarrollo los problemas de violencia en el Cauca es Ana Fernanda Muñoz, presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio del departamento, quien también fue una de las personas entrevistadas para esta investigación.

“Es una lucha constante tratar de buscar una solución de legalidad para los cultivadores. Cualquier intento de solución en su estructuración e implementación se va a demorar dos o tres años. Aquí todo el mundo quiere decidir cómo manejar el Cauca pero nadie realmente se ha metido aquí para entender los problemas. Nosotros necesitamos fuerza pública porque esto se salió de control. No solo por cultivos ilícitos sino también por minería ilegal. La maquinaria amarilla llega por el Puerto de Buena Ventura y parece que se esfumara y nadie supiera de ella. Necesitamos seguridad nuevamente en el Cauca. Yo viajaba sola antes por la Panamericana. En este momento no es posible tomar carretera a partir de las 7 de la noche. Se necesitan inversiones estratégicas. Y el problema de seguridad es de los últimos años. Es verdad que con el Acuerdo de paz hubo un alivio y un respiro, pero eso duró muy poco. El otro problema tremendo es la

gasolina. Aquí hay bombas de gasolina como si hubiera carreteras 4 y 5 g y evidentemente tiene que ver con las actividades ilícitas. Se necesita un poliducto. El ELN extorsiona fácilmente a las empresas. Colombia tiene dos tapones: el de Darién y el del Cauca.”, explicó.

“Es complejo por la inestabilidad. Muchas de las cosas que logramos hacer hoy logran dar un paso adelante y al otro día retroceden diez pasos por los problemas de la región. Hay que aprender a transitar por estos problemas. El acuerdo de paz de 2016 fue positivo. Todo el país sintió unos años que fueron tranquilos porque veníamos de un periodo de enfrentamientos muy duros y violentos, pero ese periodo de tranquilidad no perduró mucho. El acuerdo era el primer momento y lo que seguía era que las personas que estaban implicadas en los cultivos pudieran tomar decisiones más afectadas. A los siguientes gobiernos les costó mucho entender cómo sostener ese acuerdo y algunas cosas se han revertido”, dijo David Banguero, otro de los líderes de proyectos productivos de alimentos a partir de cacao del Cauca.

La violencia en el Cauca no ha sido únicamente por el conflicto armado, sino también estructural por la falta de condiciones para el desarrollo, la ausencia de buena infraestructura de educación, salud y servicios públicos.

La cooperación internacional en el marco de la atención al problema

Uno de los hallazgos más importantes de este artículo es que en el vacío de las políticas públicas y especialmente los problemas de la implementación del PNIS, la cooperación internacional tuvo un impacto más que trascendental en la región que logró hacer a partir de la inversión en proyectos productivos que la sustitución para varios casos puntuales que impactaron en miles de familias se mantuviera en el mediano y largo plazo en los últimos dos años del Gobierno Santos

y de manera posterior. Eso ha tenido un riesgo hoy tras la decisión del freno de los proyectos de USAID, el cooperante más importante en la región.

“Nosotros hemos trabajado con fondos de Cooperación Internacional desde la creación de la organización. Hemos trabajado con cooperación española, OIM, USAID. Y también con organizaciones privadas, Ayuda en Acción, etc. Esto es para tratar de darle más fuerza a toda la cadena del cacao y que esto sea una buena experiencia para las personas y campesinos de la región. Trabajar con cooperación es muy importante porque hay oportunidades para resolver problemas que las asociaciones a nivel operativo no son capaces de resolver. El problema es que los proyectos de Cooperación Internacional tienen que perdurar en el tiempo. Nosotros hasta el año pasado estuvimos trabajando con USAID en una Alianza Público Privada para que la cadena productiva del Cacao cobrara más fuerza. Venían varios proyectos en curso y otros que iban hasta ahora a iniciar. El presidente de Estados Unidos vio a USAID como una fuente de despilfarro de recursos y se pararon todas estas inversiones. USAID le aportaba mucho a la transformación de los problemas del Cauca a través de las comunidades y los diferentes grupos de interés que afectaban. Estos proyectos en el Cauca ocurren porque el acuerdo permitió que llegaran al territorio. Rescate Cacaotero trabajaba en una alianza público privada con USAID. En eso intervinimos en varios momentos. La forma en la que llegan los diferentes actores a un territorio para que los actores agrícolas y campesinos puedan beneficiarse, por otro lado establecer unos panoramas hacia a dónde quieren ir las asociaciones y organizaciones y luego recibíamos apoyo en la organización de eventos, logística, etc.”, dice Banguero.

Ana Fernanda Muñoz agregó que la Cooperación Internacional ha sido muy importante pero también tiene falencias que no pueden llenar los vacíos de lo que debe hacer el poder público.

Eso lo dice Banguero: “Ellos presionan y ayudan para hacer las cosas y hacerlas visibles pero la institucionalidad siempre es la que queda”, puntualiza.

La cooperación en el Cauca ha estado presente a partir de USAID, la cooperación española, los proyectos de la Organización Internacional para las Migraciones. El acuerdo de paz y la política pública del PNIS hizo posible que las organizaciones de cooperación llegaran a la región. Los proyectos fueron especialmente sobre chontaduro, cacao, café, aguacate y plátano. Unos tuvieron mejores resultados que otros, pero indudablemente la cooperación fue una fuente no solo de recursos sino de apoyo para los campesinos en esos años y en los años venideros. Hoy se encuentran en un inmenso riesgo por cuenta de las decisiones de frenar recursos especialmente del Gobierno Santos.

Metodología

El diseño de investigación-acción es emergente, abierto y flexible. Este tipo de diseño favorece la emergencia y la aprehensión de aspectos experienciales relevantes que solo pueden ser captados por medio de procesos inductivos de investigación (Creswell, 2009; Mendizábal, 2006; Ricoeur, 2010; Strauss y Corbin, 2002).

La idea de flexibilidad implica que la promesa inicial, anticipa la posibilidad de que emerjan cambios en los distintos componentes del diseño: el problema de investigación, los propósitos, el contexto conceptual (estados del arte y referentes teórico-conceptuales), los fundamentos epistemológicos, las preguntas de investigación, las técnicas de recolección de información, los métodos y los medios para lograr la calidad del estudio, los coparticipantes, la “unidad de análisis”, los territorios visitados y el tipo final de análisis (Creswell, 2013; Mendizábal, 2006).

Estas transformaciones pueden enriquecer los resultados, los productos y los impactos de la investigación.

Es de anotar que la investigación-acción apunta a ser socialmente relevante y transformador, a partir de una labor situada, reflexiva y colaborativa que articula la producción de conocimiento teórico con una forma de praxis social identificada en los territorios. Por lo tanto, el horizonte de sentido del diseño metodológico está orientado por el objetivo de comprender las acciones gubernamentales frente a los cultivos ilícitos.

Esta comprensión se encuentra orientada sobre dos objetivos específicos: Sistematizar, sin entender como una sistematización de experiencias ya que en este caso nos acercamos a detectar por medio de una revisión documental las múltiples acciones gubernamentales realizadas para entender el problema, es posible que se identifiquen acciones no gubernamentales. Teniendo en cuenta lo anterior es necesario abordar el segundo objetivo que apunta a los desafíos y realidades para transformar un territorio que se encuentra afectado por los cultivos ilícitos y sus efectos sociales y territoriales.

Momentos:

1.

Exploración y reconocimiento de las acciones gubernamentales en el marco de políticas públicas para los cultivos ilícitos:

- Rastreo documental
- Análisis de la información recolectada en el marco de las categorías definidas

2.

Acercamiento a la población, con la intención de indagar por las categorías en clave de transformación territorial.

- Aplicación de instrumento Entrevista Semiestructurada
- Análisis de las entrevistas y triangulación de la información en clave de categorías de análisis.

3.

Análisis para las conclusiones, con el interés de atender el objetivo específico número tres, el cual implica proponer elementos que incidan en mejorar las acciones en el marco de la política pública de cultivos ilícitos.

Enfoque Metodológico

De acuerdo con lo expresado en el apartado anterior, esta investigación apuesta por un enfoque cualitativo, situado en la tradición de los estudios de caso, que busca interpretar los fenómenos y las problemáticas humanas, con base en las experiencias y en los significados que las personas y las comunidades les otorgan en el mundo de la vida cotidiana (Creswell, 2013; Mendizábal, 2006; Vasilachis, 2006).

La investigación cualitativa ofrece herramientas, caminos y sensibilidades para dar cuenta de las formas en las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido. Esto implica que la metodología cualitativa sitúa los estudios en los contextos y procesos sociales, políticos y culturales de los sujetos (individuales y colectivos) que participan de las

investigaciones; por lo que se basa en métodos de generación de información flexible y sensible al contexto social (Creswell, 2013; Mendizábal, 2006; Vasilachis, 2006). También pretende aportar una mirada holística, esto es, una imagen compleja, amplia, detallada y comprensiva del problema estudiado. Esto incluye reportar distintas perspectivas, identificar múltiples factores involucrados en una situación y sus interacciones complejas.

Conclusiones:

1. La política pública de sustitución de cultivos ilícitos durante el Gobierno Santos tuvo resultados positivos y negativos. Indudablemente el inicio del desarme y la reincorporación a la vida civil para las FARC, uno de los actores más significativos de la región, fue un hecho que marcó la historia de la región y tuvo un impacto positivo en el corto plazo. Eso, por ejemplo, hizo posible que a varios municipios en el territorio llegaran organizaciones de la Cooperación Internacional que empezaron proyectos por la seguridad y las garantías del acuerdo. Sin embargo, muy rápidamente estos esfuerzos se encontraron con enormes barreras porque la violencia estructural no se acabó, no hubo proyectos rápidos de desarrollo de infraestructura como vías terciarias y secundarias que ayudara a los campesinos a movilizar sus productos nuevos, y los otros actores armados permanecieron empezando a llenar espacios que las FARC habían dejado. Esto sucedió con violencia y mantuvo estas lógicas en el Cauca.

2. Es claro que en el Gobierno Santos hubo un crecimiento exponencial de cultivos ilícitos en el Cauca convirtiendo al departamento en un enclave nacional y a varios municipios en enclaves locales. En toda la región pacífica en 2010, al inicio del Gobierno, había 25.000 hectáreas de cultivos ilícitos y en el total nacional había 62.000 hectáreas. En 2018 la cifra del pacífico era de 62.000 hectáreas, el número del total nacional 8 años atrás con un aumento regional del 148 %. El total nacional en 2018 era de 169.000 hectáreas. Si bien varios autores han señalado que

correlación no es causalidad para definir que la aspersión aérea no fue el único hecho que hizo que este aumento se diera, sí es claro que hubo un desbalance en la ofensiva y en otros factores nacionales e internacionales como el crecimiento general del narcotráfico, su producción y su demanda, que hicieron que los cultivos en el Cauca crecieran de manera ostensible.

3. El PNIS fue el mayor hecho histórico de la lucha contra los cultivos ilícitos. Su creación se dio a partir de 2016 con el Acuerdo de Paz, pero se encontró con una barrera directa y es que este programa estaba atado necesariamente al desarrollo de la Reforma Rural Integral que contemplaba la transformación de 7 millones de hectáreas para equilibrar la balanza del acceso a la tierra en Colombia. Para 2024 el avance en el cumplimiento de la RRI era del 1 % y en compra y formalización de tierras del 1.7 %, según la Contraloría. Otro de los problemas es que hubo una exageración de las expectativas del PNIS que no se materializaron en la realidad y las promesas de giros por sustitución pudieron crear un estímulo para la siembra de cultivos ilícitos. El PNIS paró los giros a los campesinos muy rápidamente y no tuvo en cuenta las conversaciones con actores privados para asegurar la compra y comercialización de los productos de los campesinos. Muchos de ellos recibieron los primeros giros en los dos primeros años pero luego se quedaron sin el acompañamiento técnico, de infraestructura y bancario para acceder a mejoras en sus proyectos.

4. La situación de inseguridad en el Cauca luego del retorno de otros actores armados y la falta de fuerza pública suficiente han hecho que empresas que han estado interesadas en invertir en la región se hayan ido. Esto sucedió en 2017 y 2018 luego de los primeros problemas de orden público que regresaron y se agravó en el Gobierno Duque.

5. Los programas de política pública de sustitución de cultivos ilícitos requieren una mirada que reúna a todos los actores de la sociedad: actores armados, campesinos, empresa privada, Organizaciones de Cooperación Internacional y al Estado. Si uno de ellos no se encuentra reunido en una estrategia que tiene que ser consensuada en lo local y en donde los tomadores de decisiones entiendan los principales problemas y la violencia estructural, es muy poco probable que las economías ilícitas sean realmente sustituidas y haya posibilidad con ello de reducir la violencia el poderío de los actores armados.

Referencias

Gootenberg, P. Andean Cocaine. 2008. Editorial The University of North Carolina Press

RCN, N. (Agosto de 2023). ¿Qué está pasando con la política de seguridad del gobierno Petro? [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=HUI5XwQcVB4>

Mejía, Daniel, y Alejandro Gaviria. Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y

extravíos. Universidad de Los Andes, 2015, <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Prólogo-Drogs-UNIANDES.pdf>.

Osuna, Nestor, et al. Política Nacional de Drogas 2023-2033 sembrando vida desterramos al narcotráfico. 2023, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Política%20Nacional%20de%20Drogas%202023%20-%202033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotráfico%27.pdf>.

Rojas, Juan. «Colombia: La caída del precio de la coca ofrece oportunidades y retos en la lucha contra el narcotráfico». Diálogo Américas, 2023, <https://dialogo-americas.com/articles/colombia-coca-price-crash-offers-opportunities-and-challenges-in-the-fight-against-narcotrafficking/>.

UNDP. Propuestas ciudadanas para la solución al problema de las drogas ilícitas. 2013, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/D-Libro-4-MT1-GT8.pdf>.

Creswell, J. (2009). Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. London: SAGE.

Creswell, J. (2013). Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches. Londres: Sage Publications.

Ricoeur, P. (2010). Del texto a la acción: ensayos de hermenéutica II. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Strauss, A. & Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis (Coord.), Estrategias de investigación cualitativa (pp. 65-105). Barcelona: Gedisa Editorial.

Vasilachis, I. (2006). La investigación cualitativa. En I. Vasilachis (coord.), Estrategias de investigación cualitativa (pp. 23-64). Barcelona: Gedisa Editorial.