

**¿CON LAS MANOS AMARRADAS?
LOS RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL
PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO
ILÍCITO –PNIS.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2018**

**¿CON LAS MANOS AMARRADAS?
LOS RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL
PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO
ILÍCITO –PNIS.**

HENRY YESID ORTEGA PALACIO

Trabajo de grado para optar por el título de politólogo

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2018**

**¿CON LAS MANOS AMARRADAS?
LOS RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL
PLAN NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO
ILÍCITO –PNIS.**

HENRY YESID ORTEGA PALACIO

DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO

CAROLINA CEPEDA MÁSMELA
Doctora en Ciencia Política

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2018**

RESUMEN.

Con el inicio del PNIS como telón de fondo, la presente investigación se pregunta por las dificultades de la participación de los campesinos (en el marco de una relación Estado-sociedad) para la puesta en marcha de esta política pública. Para esto se enfatiza en las representaciones entre las partes, los enfoques de la política antidroga y la relación de los movimientos campesinos (cocaleros) con contextos de violencia y presencia diferenciada del Estado.

Estos componentes se observan a través de tres niveles de análisis: internacional, nacional y local-regional. Para este último se toma como estudio de caso el municipio de El Tarra de la región del Catatumbo-Norte de Santander.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA.

A mi mamá por sugerirme el Catatumbo y a mi papá por llevarme a conocerlo. Y por mi vida y la entrega que han hecho por ella.

A Lucy por ser un motor a la distancia.

A John y Yuliam por abrirme las puertas de su hogar.

A Santiago, Sofía, Doris y Nelson por hacerme sentir como parte de la familia en momentos, que lo supieran o no, fueron clave.

A Andrea, Alejandra, Juliana, Paloma, Mateo, Nicolás, Carlos, María Lucía, Valentina y Laura –no podía quedarse ninguno por fuera- por los aportes, la compañía y el ánimo en un proceso que se vio embolatado en su momento.

A Julián, Mariana, Daniel y Pacho por sus comentarios, los cafés y el aprendizaje en cuerpo ajeno. Un placer la experiencia de trabajo conjunto.

A mí directora, por la paciencia y por brindarme la oportunidad de aprender de ella y bajo su guía, y en especial por ayudarme a profundizar en un interés académico y de acción que no se me pasaba antes por la cabeza: la movilización social.

Al Catatumbo, su gente, sus campesinos. Con el anhelo de verles liberados del yugo del narcotráfico y el abandono.

A Fernanda, por las palabras apropiadas y por recordarme que junto al cemento también hay pasto. Maravillarse con la belleza del Catatumbo no es lo mismo sin esto en mente.

CONTENIDO

Introducción.....	1
Planteamiento del problema y justificación	1
Metodología.....	5
Panorama general del estudio de caso: Catatumbo y El Tarra.	7
Capítulo I: Marco teórico.....	9
1.1 Estado del arte.....	9
1.2 Marco conceptual.....	12
1.2.1 Elementos conceptuales previos.....	12
1.2.2 Sobre la gobernanza	15
1.2.3 Representaciones	19
1.2.4 Plantear una política pública de sustitución	20
1.2.5 Movilización en zonas de conflicto.....	22
Capítulo II: Nivel Internacional.	25
2.1 Colombia y el régimen internacional contra las drogas.....	25
2.2 Movimiento cocalero colombiano más allá de Colombia.....	31
Capítulo III: Nivel nacional.....	33
3.1 ¿Qué es el PNIS?	33
3.2 Articulación institucional del PNIS	35
3.3 Representaciones del movimiento cocalero en Colombia	39
Capítulo IV: Nivel Local/Regional.....	43
4.1 Movilización campesina en el Catatumbo	44
4.2 Gobernanza democrático-radical para el PNIS en el Catatumbo y El Tarra ..	45
Conclusiones.....	47
Bibliografía.	
Anexos.	
Anexo 1. Modelo conceptual.	
Anexo 2. Fases y elementos del PNIS.	

2.1 Situación actual de los cultivos de uso ilícito.

Anexo 3. Reporte de testimonios.

3.1 Testimonio 1. Líder comunitario de El Tarra.

3.2 Testimonio 2. Representante del CISCA.

3.3 Testimonio 3. Líder de Asociación de cacaoteros de Paccelli -

Tibú.

3.4 Testimonio 4. Integrante de ASCAMCAT.

3.5 Testimonio 5. Integrante de ASCAMCAT.

3.6 Testimonio 6. Líder de las FARC y miembro de la Fundación Colombiana de Ex Combatientes y Promotores de Paz (FUCE PAZ).

3.7 Testimonio 7. Líder de ASOPISTAR.

Anexo 4. Categorización de Testimonios.

Anexo 5. Modelo entrevista a Wilder Mora de COCCAM- Catatumbo.

Anexo 6. Transcripción de la entrevista a Wilder Mora.

Anexo 7. Categorización de entrevista a Wilder Mora.

Anexo 8. Matriz de rastreo de movilización social en el Catatumbo y revisión general de prensa.

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema y justificación.

Ante una enfermedad, la tozuda idea de aplicar un solo tratamiento que demuestra no tener efectos, puede condenar a la muerte al paciente, aún más, cuando de extirpar esta enfermedad depende la superación de otras, en un cuerpo plagado de ellas. Así es como el narcotráfico puede entenderse en Colombia, como una enfermedad que ha alimentado otros males¹, y ante la cual se han recetado fórmulas y medicamentos que no la han podido arrancar de cuajo.

Pero un cambio de tratamiento empieza a vislumbrarse. En el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) entre el Gobierno nacional y las Farc-Ep, surge el Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (en adelante PNIS); que es parte del punto 4 del Acuerdo Final –*Solución al problema de las drogas ilícitas*-. El plan hace énfasis en la fase de cultivos, de una cadena que comprende además la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas.

Además de este punto, existe uno cuyos planteamientos resultan transversales a todo el Acuerdo Final: el punto 2 –*Participación política: Apertura democrática para construir la paz*-. A partir de este punto, aunque también se hacen las menciones pertinentes en cada punto correspondiente, se estipula no solamente los mecanismos bajo los cuales las Farc-Ep hacen tránsito a la vida política no armada, sino también la necesidad de un enfoque participativo en la construcción de las políticas de posconflicto en los territorios.

¹ Sobre el papel del narcotráfico como factor que ha contribuido al conflicto armado en Colombia, véase la relatoría *Una lectura múltiple y pluralista de la historia de Eduardo Pizarro Leongómez*. Allí se recogen las variadas posturas de los comisionados que crean el documento *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* en la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015).

En este contexto, se tiene por objeto de investigación la participación que la sociedad civil -para el caso representada en movimientos de campesinos- tiene –o tendrá- en el PNIS. Sobre esa participación, nos encontramos ante la necesidad de problematizar las condiciones en que dicha relación se da –o se daría-. ¿Existen retos para tal participación?, ¿el hecho de que se enmarque en una política de sustitución de cultivos crea dificultades específicas para la participación de los campesinos?

De estos cuestionamientos surge la pregunta de investigación central a responder: ¿Cuáles son los retos para la participación de la sociedad en la aplicación del Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito? A ella le acontece como objetivo general, precisamente, determinar los retos para la participación de la sociedad en la aplicación del Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito.

Tres objetivos específicos existen para conseguirlo: uno, identificar las representaciones que se crean sobre el campesino (cocalero) desde el Estado y viceversa; dos, comprender los elementos de política pública del PNIS que dificultan la participación de la sociedad en ellas; y tres, identificar las condiciones contextuales y estructurales que dificultan la participación de la sociedad en el PNIS.

La respuesta a la pregunta de investigación se construye a través de tres niveles de análisis: nivel internacional, nacional y local/regional. Para este último se toma como estudio de caso el municipio de El Tarra en la región del Catatumbo, Norte de Santander. La temporalidad tomada arranca desde la fecha en que se crea el PNIS, enero de 2017, sin embargo, se toman en cuenta diversos momentos según en el tema en consideración (política antidrogas, movilización campesina, etc.).

Abordar el PNIS, problematizando en la participación de la sociedad civil en su aplicación, es importante por dos dimensiones que bajo esta óptica posee la política de sustitución: el para qué y el cómo se plantea la política.

Téngase en cuenta que el PNIS está propuesto como un plan a doble vía. Perteneciente al punto 4 del Acuerdo Final, es un eje principal de la solución al problema de las drogas ilícitas, pero también, como lo señala el numeral 4.1.3, es una extensión de la Reforma Rural Integral (RRI, punto 2 de los acuerdos). Es así como el PNIS intenta hacer frente a un escenario crítico en materia de cultivos de uso ilícito: entre el 2015 y 2016 los cultivos aumentaron un 52%, pasando de 96.000 hectáreas a 146.000, la cifra más alta registrada en el país (UNODC, 2017)²; y como extensión de la RRI, tiene la tarea de aportar en la transformación del campo y lo rural, históricamente marginados, brindando a los campesinos ligados a la siembra de cultivos de uso ilícito formas para desvincularse por completo de la actividad (Salgado, 2017, p.109).

En el cómo, se encuentra la participación de las comunidades en la elaboración de esta y de las demás políticas del posconflicto, el nombrado enfoque territorial³. El énfasis que se hace en la construcción colectiva desde abajo de los programas del Acuerdo Final, y las realidades a las que el PNIS hace frente, hace que la problematización de la participación en este programa tenga toda la importancia y vigencia del caso. En este orden de ideas, el PNIS se entiende como un programa que pretende confrontar la problemática de drogas ilícitas bajo una lógica de transformación del campo y en cuya aplicación se posibilita el ejercicio de una mejor democracia.

Ahora, en el contexto de creación e implementación del PNIS existe una relación Estado- sociedad civil por lo que el marco teórico arranca por apoyarse en los desarrollos del concepto de gobernanza, enfocándose en nuevas corrientes que hablan de gobernanza democrática. Los principales autores a tratar en este punto

² Estas son las cifras disponibles más recientes. Los reportes de cultivos correspondientes al 2017 no se publican hasta julio del presente año, momento en que ya ha vencido el plazo de entrega de esta investigación.

³ “En este enfoque se reconocen los diferentes tipos de territorios existentes y se plantea que es desde estas diferencias territoriales que las instituciones deben construir sus estrategias de intervención [...] Este enfoque territorial implica, por lo tanto, modelos operacionales descentralizados que atiendan las necesidades regionales y locales” (Salgado, 2017, p.87)

son Fernán González, R.A.W. Rhodes y Rodolfo Cantó; así como los trabajos de Klaus Frey y Angie Torres, y de Alejandra Arias, Andrés Aunta, Camila Carvajal y Juan Carlos Merchán⁴.

Yendo más allá, la relación Estado-sociedad desde un marco de gobernanza debe ser complementado teniendo en cuenta la influencia de los factores internacionales. Bien sea que la problemática se esté discutiendo internacionalmente bajo un escenario de *gobernanza global*, o tan solo que se consideren las interacciones del Estado y la sociedad con actores y referentes externos. Para esto se utilizarán los planteamientos de Mary Kaldor sobre la gobernanza global y de Robert Putnam con su juego de dos niveles.

Sin embargo, estos referentes teóricos solo abordan el análisis normativo en cuanto al cómo debería ser la relación Estado-sociedad civil. Para identificar los retos de la participación de la sociedad en esa relación, teniendo la sustitución de cultivos como telón de fondo, se considerarán elementos teóricos para tres conjuntos de variables.

En primer lugar, considerando las representaciones que se hace una parte de la otra, el Estado de los campesinos y viceversa, se tomarán los postulados de Stuart Hall sobre este concepto. En segundo lugar, las características del PNIS como política pública en un marco de políticas antidrogas y rurales. Se resaltan los análisis de Carlos Zorro en cuanto a política antidrogas y Albert Berry y Mauricio Herrera-Jaramillo y otros en cuanto a política rural. Por último, los contextos en que la sociedad civil en el PNIS se desenvuelve –principalmente movimientos sociales campesinos- se analizarán a través del concepto de presencia diferencial

⁴ A pesar del marco teórico, hay que aclarar que la investigación no pretende realizar un análisis de los actores desde un enfoque metodológico de redes, típico de cuando se habla de gobernanza desde las políticas públicas. Lo que se pretende, como se verá en la pregunta y los objetivos, es hacer una descripción de los retos para la participación de la sociedad en una política muy particular, la de sustitución de cultivos. El marco teórico funciona para efectos analíticos y desde él se pretende generar reflexiones sobre la importancia de los nuevos enfoques democráticos de la gobernanza, e incluso hacer evidente la importancia que poseen variables internacionales a la hora de abordar ciertos problemas incluso en lo local.

de Estado de Fernán González, y los planteamientos sobre movimientos sociales de Mauricio Archila entre otros.

La articulación de esta maraña de postulados teóricos se hará en el marco teórico a través del concepto de *governabilidad híbrida* de Fernán González (2016), que si bien se plantea como una respuesta a las tensiones entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; permite recoger perfectamente los retos de la participación de los campesinos en el PNIS evidenciados en las representaciones, los planteamientos inadecuados del PNIS en tanto política antidrogas y rural, y el quehacer de los movimientos campesinos en contextos agrestes como los presentes en El Tarra como municipio y el Catatumbo como región. Como se verá, allí radica la hibridez del concepto.

Los resultados preliminares de la investigación son los siguientes: 1. Existencia de representaciones negativas hacia los campesinos coccaleros, 2. Falencias en la lectura del papel de los campesinos en política rural, 3. Elementos internacionales rígidos que alimentan las dificultades para la participación en la sustitución, 4. Contextos locales donde la movilización campesina por la sustitución se imposibilita.

Metodología.

La presente es una investigación cualitativa de naturaleza descriptiva. En cuanto a herramientas metodológicas se hace énfasis en revisión de literatura (recogiendo elementos analíticos y resultados de otras investigaciones afines), revisión de prensa y diseño documental (revisión y análisis de noticias, informes, comunicados y documentos oficiales como fuentes para establecer representaciones, enfoques del PNIS como política pública y contextos de la movilización social) y por último una aproximación a un estudio de caso, tomando para ello el municipio de El Tarra en la región del Catatumbo, Norte de Santander.

La elección del municipio obedece a tres razones principales: primero, a sus particularidades frente al tema de cultivos de uso ilícitos: séptimo municipio del

país con mayor presencia de cultivos de coca (UNDOC, 2017); segundo, a criterios personales y de vínculos que facilitaron el acceso al territorio, y tercero a que allí aún no se ha dado inicio formal al PNIS, por lo que la investigación puede tener un mayor valor de acción frente a la realidad analizada. Sin embargo, como se verá más adelante, las condiciones y procesos del territorio llevan a incluir ampliamente el Catatumbo, entendiendo que lo que sucede en el municipio –y más en materia de movilización y participación- no se desliga de lo que sucede en su región.

Para la aproximación al estudio de caso, y en general como fundamento de toda la investigación, se realizó una salida de campo entre el 18 y 19 de enero donde se recolectaron siete testimonios. Se usa esta categoría, y no la de entrevista, debido a las condiciones de obtención de los mismos. Las personas con las que se pudo conversar fueron muy abiertas a tocar los temas de la sustitución. Sin embargo, por razones de confidencialidad y seguridad se decidió no hacer grabaciones de las conversaciones y mantener el anonimato en el momento de la transcripción de la información, que se registró en bitácora de campo.

Vale otra aclaración sobre el papel que han jugado en la investigación. Contraria a la tendencia de recolectar los testimonios o entrevistas una vez se tienen consolidadas las variables de análisis, estos se recogieron de forma a priori, como parte de una fase exploratoria. Se enfatizó en la política de sustitución y sus retos sí, pero abiertos a un marco amplio de problemáticas del tema.

Así, por ejemplo, los testimonios sirvieron para dilucidar las variables a tener en cuenta (representaciones, elementos de la política y movilización en contexto) construidas luego de haberlos recogido y de una respectiva revisión bibliográfica. Para recoger información sobre estas variables una vez escogidas, se deseaba hacer una segunda aproximación de campo, pero circunstancias de tiempo y logísticas lo imposibilitaron. No obstante, se logró efectuar una entrevista con uno de los líderes para el Catatumbo de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de

Coca, Amapola y Marihuana –Coccam- con quien se generó un diálogo a partir de ellas.

Por último y para dar más contenido a las variables, el diseño documental se realizó con una revisión de prensa, documentos oficiales y comunicados de los movimientos sociales. Se realizó una matriz donde se categorizó la información según su utilidad: rastreo de la movilización social, representaciones, informes de evaluación del PNIS, decretos y noticias de contexto.

Panorama general del estudio de caso: Catatumbo y El Tarra.

El Tarra es un municipio del departamento de Norte de Santander que junto a otros diez conforman la región del Catatumbo (Tibú, Teorama, La Playa, Sardinata, Convención, El Carmen, Hacarí, San Calixto, Ocaña y Bucarasica). Esta región se caracteriza por ser selvática y montañosa, y por la presencia de recursos naturales variados que van de una alta cantidad de yacimientos de agua a yacimientos de petróleo.

A pesar de la presencia histórica de las comunidades indígenas de los Motilón-Barí, la región debe su mayor densidad poblacional a procesos de colonización entre cuyas causales se encuentra la violencia bipartidista, la bonanza petrolera y la bonanza cocalera (Carvajal, s.f.).

En cifras, la población total del Catatumbo se aproxima a 288.132 habitantes -21% de la población del departamento- concentrada en su mayoría en zona rural. El Tarra en particular posee 11.002 habitantes de los cuales solo el 45% reside en el casco urbano (DNP, 2017).

Tabla1: Distribución poblacional Norte de Santander, Catatumbo y El Tarra.

Norte de Santander	Catatumbo	El Tarra
1.379.533 habs.	288.132 habs.	11.002 habs.

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de Fichas de caracterización del departamento y municipio por el DNP.

La población indígena –en su mayoría Motilón-Barí- representa el 0.5% en Norte de Santander (7.247). Esta población se concentra en los municipios de Tibú, Teorama y Convención. En El Tarra solo una pequeña parte pertenece a los resguardos, y en términos poblacionales se registran tan solo 19 personas en el municipio catalogadas como indígenas (DNP, 2017).

Al Catatumbo se le reconoce como una región marginada de la vida política nacional, y su inclusión a la misma se ha realizado a través del conflicto armado (Cinep et al., 2016). A pesar de la marginalidad, su posición ha resultado estratégica para el conflicto a razón de su condición de frontera con Venezuela y la posibilidad de conexión con el sur del Cesar, el Magdalena Medio y de allí hasta el Urabá (Carvajal, s.f.).

Sumado a su posición como corredor estratégico, es un escenario relevante para extracción de recursos para el financiamiento de la guerra. Entre estos no está solamente la fabricación de drogas ilícitas⁵, también resulta atractiva la posibilidad de acceso al petróleo y el contrabando desde Venezuela, en especial de gasolina como materia prima para la coca⁶.

Así, este documento se estructura de la siguiente forma: el primer capítulo contendrá el corpus teórico necesario para abordar el análisis. El segundo capítulo se centra en el nivel internacional, haciendo énfasis en el cambio de postura de Colombia frente al régimen internacional contra las drogas y las implicaciones de este cambio. El tercer capítulo presenta el nivel nacional mostrando las falencias en articulación institucional del PNIS y las representaciones hechas del movimiento cocalero. Un cuarto capítulo presenta la aproximación al estudio de

⁵ Téngase en cuenta que la región posee 24.721 ha de coca, el 17% del total nacional y el Tarra 3.683 ha, el 3% de total nacional, 15% del regional (UNDOC, 2017).

⁶ Existe en la región el uso de otra sustancia llamada “pategrillo”. Una suerte de combustible artesanal, resultado de la quema del petróleo que se extrae de manera ilegal del oleoducto Caño Limón-Coveñas que pasa por la región. El petróleo es sometido a un procedimiento de quema rudimentario hasta que se produce este líquido. Su producción resulta más económica que traer gasolina, además que ha representado un buen sustituto ante la escasez de esta última desde el vecino país. Al respecto se recomienda la nota en vídeo de El Espectador: ¿Por qué es la guerra entre el ELN y el EPL que deja muertos y desplazados en el Catatumbo? Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Unht9rwJPEA>

caso con información más detallada del movimiento campesino de la región, sus repertorios demandas, y otros datos importantes para el análisis de la región y el municipio. Por último, se presenta un apartado con las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.

1.1 Estado del arte.

La producción académica que antecede esta investigación puede recogerse en dos grandes grupos: investigaciones sobre la movilización social de los cocaleros e investigaciones sobre las políticas rurales y antidrogas en Colombia.

En el primer grupo se encuentran trabajos como el realizado por María Teresa Pinto (2004) y María Clemencia Ramírez (2001). Ambos toman como objeto el Paro cocalero de 1996 en el Putumayo, en los que se resaltan sus posturas críticas frente a la criminalización de los campesinos cocaleros. Se comenta que este hito responde a un proceso de larga duración donde los cocaleros buscan su visibilización y el reconocimiento por parte del Estado colombiano de su condición de ciudadanía (Ramírez, 2001). También es importante resaltar la relación con la esfera internacional. En esto, Pinto realiza no solo un trabajo comparado con las protestas cocaleras en Bolivia, sino la apuesta por ampliar el término de *estructuras de oportunidades políticas* propuesto por Tarrow (1997) frente a los movimientos sociales, agregándole el calificativo de *internacional* a tales estructuras. Para tal propósito se hace hincapié en la política antidroga colombiana fundamentada en su relación con Estados Unidos (Pinto, 2004).

En esta misma línea temática, pero más cercano al estudio de caso del Catatumbo, aparece la investigación de Edwin Cruz (2017) analizando la protesta campesina del 2013 en la región. Esta protesta tiene un nivel simbólico de peso similar a las protestas llevadas a cabo en el Putumayo. Estos acontecimientos se comprenden como una respuesta del campesinado por medio de un proceso

organizativo ante una postura de represión y criminalización estatal, con unas reivindicaciones centradas en el reconocimiento de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo y un manejo diferente al tema de cultivos de uso ilícito. Importa además que de este paro surgen acuerdos con el Estado cuyo incumplimiento será el motor de nuevos escenarios de movilización (Cruz, 2017).

En cuanto a las investigaciones específicas sobre la política antidroga del país, el bagaje es bastante amplio. Existen trabajos de corte histórico como el de Andrés López Restrepo (2016) describiendo el surgimiento de la política antidroga colombiana en paralelo con lo que acontecía en el resto del mundo desde finales del siglo XIX y siglos anteriores. Sobre los demás ejes estudiados del tema, un compendio importante es el libro *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* de la universidad de los Andes.

Se tocan allí la relación entre el narcotráfico y la institucionalidad estatal (García; Echeverry y Gómez; Tickner, García y Arreaza; 2011), el mercado y el narcotráfico (Mejía y Rico, 2011), consumo de drogas (Camacho; Gaviria y Rodríguez; 2011), narcotráfico y legalidad (Lemaitre y Albarracín; Iturralde y Ariza; 2011), narcotráfico y relaciones internacionales (Laurent; Tickner y Cepeda; Borda; 2011), y por último, narcotráfico y políticas públicas (Mejía; Larreamendy-Joerns y Vence; Zorro; 2011)⁷.

Sobre los temas rurales las investigaciones se han centrado no solo en analizar los problemas sobre la tierra y su relación con el conflicto armado (Gilhodes, 1988; LeGrand, 1986; Palacio, 2011; Fajardo, 2015; etc.) sino también en comprender las reformas rurales fracasadas como intentos para solucionar tales conflictos y el atraso rural (Berry, 2002; Pérez, 2010).

⁷ De estos, el texto de Carlos Zorro *Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)* es fundamental por recoger los intentos de políticas alternativas frente a los cultivos de uso ilícito. Plantea además la discusión misma sobre el concepto de *desarrollo alternativo*, que no todas las veces es abordado desde la sustitución de los cultivos. La información presentada por Zorro hace las veces de antecedentes al PNIS como política en particular.

Ante la actual coyuntura de un nuevo intento de reforma rural emanada del Acuerdo Final, la producción académica sobre el tema vuelve a tomar relevancia. Retomando los principales focos de conflicto con respecto a lo rural, a saber: los problemas de gestión territorial y uso de la tierra, tenencia y distribución de la tierra, y la marginación del campo (Reyes, 2016); aparecen textos como el de Alejandro Reyes Posada (2016) *La reforma rural para la paz* o el de Darío Fajardo junto a Henry Salgado (2017) *El acuerdo agrario*, que analizan la importancia y los problemas a los que la Reforma Rural Integral se enfrenta.

Varios de estos autores han realizado también aportes, principalmente desde la sociología, en relación al papel y la figura del *campesino* y las formas como este ha sido representado desde las políticas agrarias. Estos puntos se explicarán más adelante en el apartado sobre representaciones.

Así como el tema agrario, sobre la sustitución de cultivos y su programa emanado del Acuerdo Final –el PNIS- también se ha generado material. En el ya mencionado libro *El acuerdo agrario*, Henry Salgado (2017) le dedica un apartado completo al PNIS, del que rescata su enfoque territorial, la importancia de la participación ciudadana y su relación con la RRI.

Multiplicidad de informes y comunicados de centros de investigación complementan la producción de análisis sobre un PNIS que ronda el año de edad⁸. Así mismo, la movilización social y otros temas relacionados con la implementación del Acuerdo Final ha sido objeto de estudios recientes. Se resaltan las investigaciones *Tendencias de la movilización social en municipios críticos del conflicto* (Barrera et al., 2016), *Ambiente, minería y posconflicto en Colombia: los casos del Catatumbo y Sur de Bolívar* (Cinep et al., 2016) y *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz* (Arias et al., 2016).

⁸ *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? 03* –e informes anteriores- de la FIP (2018); *Coca, instituciones y desarrollo. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo* de Dejusticia (2017); *Comentarios a la hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS* de Dejusticia (s.f.); *Comunicado sobre la política de sustitución sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito* de FIP y otros (2017).

Tomando en cuenta este cuerpo de literatura y el escenario actual de la política de sustitución se reconoce la importancia de estudiar los retos que atañen a la participación de los campesinos en esta. Es necesario entonces proporcionar un marco teórico que contribuya al análisis de la relación Estado-sociedad civil en este contexto, haciendo énfasis en esta relación, las representaciones entre las partes, la articulación institucional y la movilización de los campesinos cocaleros. Así, surge el apartado a continuación.

1.2 Marco conceptual.

1.2.1 Elementos conceptuales previos.

El marco general de la discusión teórica en esta investigación parte de pensar la relación entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Posterior a esto, y en obediencia a los objetivos planteados, se hace énfasis en los retos para la participación de una de estas partes en el PNIS: la sociedad civil.

Pero antes de pasar a una discusión pormenorizada de los temas resulta conveniente dar un brochazo sobre la forma como se entienden algunos elementos fundamentales. Empezando, el concepto de Estado como forma de organización política aquí adoptado es el de *presencia diferenciada del Estado*⁹, que permite comprenderlo como un Estado en construcción (González, 2003).

El concepto surge de la negativa a considerar el Estado colombiano como un Estado fallido, proponiéndolo como un proyecto en construcción cuya presencia es diferenciada en el territorio. El uso de esta categoría de Fernán González permite una interpretación no monolítica del Estado enfatizando en “las diferentes formas como el Estado colombiano hace presencia en las regiones y localidades [teniendo en cuenta que hay regiones donde] no hay un actor claramente

⁹ Se escoge esta frente a otros como *precariedad del Estado* de Daniel Pecaute o *colapso parcial del Estado* de Paul Oquist. Para ver los debates al respecto, y la importancia de una visión que reconozca la construcción de Estado en Colombia a través de un proceso histórico, véase el artículo *¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia* de Fernán González.

hegemónico sino una lucha por el control territorial con predominios cambiantes según la coyuntura” (González, 2003, p.136). En esta visión no monolítica se tiene en cuenta que en la interacción entre el Estado y la sociedad son múltiples actores en múltiples niveles quienes representan y actúan en nombre del Estado, por ende, la relación misma Estado-sociedad civil tampoco puede entenderse como única e invariable.

Para esta investigación, la sociedad civil, como proceso de expresión de la ciudadanía en contraprestación al concepto de Estado, está representada en los movimientos sociales – de naturaleza campesina- presentes en el Catatumbo. Por movimiento social se entenderá a las “acciones sociales colectivas más o menos permanentes, orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, y que tienden a ser propositivas en contextos históricos específicos” (Archila, 2001. p.18)

Los procesos de movilización social como “forma de acción colectiva comprometida con el cambio social” (Cepeda, 2015b, p.132) se ven insertados en el ejercicio de la democracia, o por lo menos de una puja por la ampliación de la misma. Aquí la propuesta de democracia va más allá de la democracia liberal representativa, nutriéndose de discursos y prácticas de una democracia más participativa, deliberativa y radical¹⁰.

Se adoptan aquí los elementos conceptuales presentados por Chantal Mouffe (1999), a saber, *democracia radical* y *modelo adversarial* o *agonista*. Esta es una democracia que, si bien llama a la participación, en esencia critica la tendencia homogeneizadora y de consensos plenos de la democracia liberal. La democracia radical es una democracia con ciertos niveles de consenso, pero también donde el conflicto se expresa. Esta expresión del conflicto es la esencia de lo político (Mouffe, 1999).

¹⁰ A pesar de similitudes, especialmente como posturas críticas a la democracia liberal, son múltiples los debates sobre el modelo o *apellido* que debería llevar la democracia. No se pretende en este caso abordar la discusión al respecto. Para observar una parte de estos debates se puede remitirse al libro *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical* de la misma Chantal Mouffe.

Este conflicto puede darse a través de un modelo que suponga la negación de la contraparte (antagonismo) por lo que Mouffe propone, manteniendo el conflicto, pasar del enemigo al adversario (agonista o adversarial). Este concepto de democracia y de modelo adversarial no sirve solo para hablar de sistemas de partidos con partidos que vuelvan a diferenciarse y con propuestas claras ante la difuminación de la izquierda y la derecha en la política (una de las preocupaciones de Mouffe). Permite también analizar la relación Estado-sociedad civil cuando esta se da con el ánimo de tomar decisiones frente a problemáticas fundamentales, y es por demás, una relación conflictiva.

Por último, el concepto de políticas públicas como acciones del Estado. Así, se entiende que existe una política pública “cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio”¹¹ (Roth, 2014, p.37).

Una ampliación de estas definiciones y las implicaciones que estas tienen se darán en próximos apartados del marco teórico. Así, se procederá a presentar los planteamientos sobre el concepto de gobernanza. Posterior a ello se tendrá un apartado mostrando los elementos teóricos que alimentan cada variable de la investigación: representaciones, planteamiento de la política pública y movilización social en contextos de conflicto.

1.2.2 Sobre la gobernanza.

El concepto de política pública dado por Roth muestra que el Estado no asume siempre la responsabilidad total frente a la acción para el logro de objetivos

¹¹ En los estudios de políticas públicas se discute la pertinencia y los alcances de los conceptos: *política, programa o plan*. Teniendo en cuenta la definición escogida y a pesar que el PNIS lleva el nombre de *Plan*, para efectos de esta investigación se entenderá *política de sustitución de cultivos de uso ilícito* (o política de sustitución) y PNIS como sinónimos. Esto comprendiendo que el PNIS es el referente de la política de sustitución y a pesar de ser leíble también como apéndice de marcos más generales de política pública como la política antidrogas y políticas de desarrollo del campo.

deseables o necesarios (2014, p.37). En las políticas públicas esa otra parte que puede asumir responsabilidad es la sociedad civil. El debate sobre su papel y grado de participación no está saldado, existiendo posiciones que la consideran prescindible hasta las que la consideran indispensable (Arias et al., 2016). El PNIS es uno de esos casos donde la política pública tiene de trasfondo la relación Estado-sociedad civil, y uno de los conceptos que aborda esta relación es el de gobernanza.

La gobernanza describe:

el hecho de que el proceso y, en particular, la implementación de las políticas ya no están bajo el control y el direccionamiento exclusivo de las instituciones gubernamentales [...] sino que participan en ella tanto organizaciones privadas como asociativas, [...] la decisión ya no es el hecho de alguien en particular, sino que debe resultar de una negociación permanente entre actores sociales (Roth, 2014, p.214)

Existen autores que ven en las prácticas de gobernanza una contradicción con la idea de democracia. Autores como R.A.W. Rhodes (1996) y Rodolfo Cantó Saenz (2012) las encuentran contradictorias, entre otras cosas, por el ejercicio de toma de decisión compartida entre autoridades elegidas democráticamente y actores que no lo han sido, lo que dificultaría acciones como la rendición de cuentas.

De esta postura es rescatable la preocupación por una eventual cooptación del proceso de toma de decisiones de parte de actores, por ejemplo, del mercado, que respondan a intereses individuales¹². Sin embargo, esta crítica se centra en rescatar el nivel normativo de una democracia representativa, pero deja de lado la posibilidad de otros tipos de democracia, unas de corte más radical y participativo.

Es bajo estos modelos de democracia radical y participativa, donde una relación entre el Estado y la sociedad civil para pensar y construir soluciones a los problemas tiene más sentido. De un reposicionamiento de la sociedad civil, en este caso representada en movimientos campesinos (cocaleros), en el ejercicio de

¹² A la postre, una de las críticas más sonadas con el concepto de gobernanza. Puesto que por sí sola –sin un apellido como *democrática* o *radical*-, la gobernanza puede responder a unas dinámicas de la democracia liberal sin tener en cuenta las críticas a este modelo de democrático.

una democracia más allá de la representativa, deviene la necesidad de pensarse y tener presente la existencia de un modelo de gobernanza que responda a esta realidad, una gobernanza democrático-radical.

Esta acepción de gobernanza es tomada de los estudios de Klaus Frey y Angie Torres (2015), quienes lo consideran un modelo de gobernanza con mayor protagonismo de los actores sociales¹³. De ellos resaltan:

capacidad de las organizaciones y procesos sociales que emprenden iniciativas para resolver o transformar conflictos, para, en primer lugar, alcanzar cierto grado de autonomía y de autogobernanza; en segundo lugar, para establecer algún tipo de contrapoder y resistencia frente a los poderes dominantes y, subsecuentemente, para interactuar con los poderes instituidos dentro de una perspectiva de confrontación política, sin renunciar ni entregar su autonomía (Frey y Torres, 2015, p.236).

Vale la pena un paréntesis que permita profundizar en la importancia de una gobernanza de corte democrático-radical. Este es la relación entre gobernanza y gobernabilidad, entendida esta última como “la capacidad del gobierno para responder eficazmente a los problemas sociales” (González, 2016). Fernán González apunta que prácticas de gobernanza –de seguro de gobernanza democrático-radical, por su manera de presentarlas- permite una mejor respuesta a los problemas sociales y fortalece los gobiernos locales¹⁴.

Ahora bien, hasta aquí, el principal vacío que deja esta noción de gobernanza democrático-radical, y en general las demás acepciones mencionadas, es la omisión que se tiene de los factores internacionales a la hora de analizar la relación Estado-sociedad civil.

¹³ Parten de observar la gobernanza como un punto medio entre dos polos académicos: aquellos interesados en el Estado –abordado desde literatura de gobernabilidad y buen gobierno- y aquellos interesados en la sociedad –desde literatura de la acción colectiva-. Entre los dos polos existe la gobernanza, una de corte clásico donde el Estado sigue teniendo relevancia, y otra de corte democrático-radical con mayor interés en los actores sociales (Torres, 2017).

¹⁴ “la experiencia de regulaciones de tipo comunitario, más cercanas a la interacción con las comunidades del estilo de la gobernanza, permitiría introducir mejoras a la gobernabilidad del orden local al permitir a la lógica estatal funcionar en el nivel submunicipal de las veredas. Al tiempo, la institucionalización de estas prácticas de regulación comunitaria permitiría proyectar la lógica de gobernanza en los gobiernos locales para ir superando la tradicional mentalidad antipolítica de algunos actores sociales de esos niveles” (González, 2016, p.51).

Desde la sociedad civil y su manifestación desde los movimientos sociales, ya señalaba Pinto (2004) la existencia de *estructuras de oportunidades políticas internacionales*¹⁵ como incentivo para la movilización social, en su caso –también aplicable al presente- como respuesta al régimen internacional contra las drogas que había estado determinando la política nacional colombiana en esta materia. Es así como lo internacional ejerce una influencia para que se genere movilización. Pero la respuesta a este estímulo externo por parte de los movimientos sociales, que empieza en lo local, también logra dimensiones internacionales.

Así lo demuestra Cepeda (2015b) a través de su investigación sobre la transnacionalización de los movimientos alterglobalización, representados en los casos de los piqueteros en Argentina y los coccaleros en Bolivia. Una forma de evidenciar la transnacionalización de los movimientos sociales es la existencia y participación de los mismos en foros internacionales y otros repertorios de movilización a nivel global. No obstante, se hace hincapié en que esta interacción con lo externo también se evidencia en “la construcción y resignificación - [desde lo local en cada una de los lugares]- de visiones de mundo, prácticas y estrategias de movilización” (Cepeda, 2015b, p.10), es decir, en el ejercicio mismo de resistencia y movilización contra ese fenómeno con expresiones internacionales (neoliberalismo, régimen internacional de drogas, etc.)

Esto por el lado de la sociedad civil. Por parte del Estado, teóricos como Robert Putnam muestran su constante interacción con los niveles local e internacional. A través del *juego de dos niveles* como metáfora Putnam expresa el ambiente complejo en el que el Estado se ve inmerso. En lo doméstico, los grupos de interés (partidos políticos, grupos de presión, etc.) pujan para que el gobierno adopte políticas a su favor. En el plano internacional, el Estado debe tratar de

¹⁵ “Al hablar de estructura de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes –aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente.” (Tarrow, 1997, p.49). Pinto (2014) amplía el concepto al considerar las dimensiones consistentes internacionales que fomentan o desincentivan la acción colectiva.

responder a estas demandas al tiempo que hace frente a las presiones de los actores internacionales. Este *juego de dos niveles* aumenta en complejidad y se amplía en el tiempo, cuando las satisfacciones de las demandas de un lado suponen estar en contravía de las del otro (Putnam, 1988). Se debe tener en cuenta además que los actores, domésticos e internacionales, son variados, lo que implica que una decisión puede satisfacer al tiempo a unos en el exterior y en lo domestico, y generar insatisfacción en ambos niveles.

Lo que se observa con todo lo anterior es que tanto el Estado como la sociedad civil están, en mayor o menor grado, en una continua relación entre lo local y lo internacional. Esto termina afectando directamente la relación que se genera entre ellos, aun cuando sus procesos de relacionamiento se expresen en lo local (como es el caso del PNIS).

Queda faltando sí una categoría que muestre las interacciones entre lo local y lo internacional de cada una de las partes (Estado y sociedad civil) al tiempo que dimensiona las interacciones entre ellas. A sabiendas que el concepto de gobernanza se encarga de analizar la relación entre estas partes, la solución podría efectuarse por ese campo.

Mary Kaldor ha propuesto el concepto de *gobernanza global* para comprender las prácticas necesarias a la hora de solucionar problemas de alcance global que no pueden ser solucionados por un único actor. Se tiene resalta que en estos procesos de creación de respuestas, no hay responsabilidad única de los Estados pues también se cuenta con una *sociedad civil globalizada* que toma parte en estas discusiones (Kaldor, 2005). En estos escenarios se abordan temas como el cambio climático, la biodiversidad (Gómez, 2008) e incluso es abordable el del régimen internacional contras las drogas.

La categoría de Kaldor es perfecta para analizar prácticas de gobernanza llevadas a cabo en el plano internacional, pero sigue dejando el vacío mencionado. Se sigue necesitando de una que, teniendo en cuenta la influencia de los factores

internacionales en la relación Estado-sociedad civil, se enfoque en el análisis de dicha relación en el nivel local¹⁶. Se necesita de una suerte de *gobernanza local internacionalizada* (ver anexo 1), de carácter democrático-radical claramente.

1.2.3 Representaciones.

Con las representaciones se inician los elementos teóricos puntuales que permiten el rastreo de los retos para la participación de la sociedad civil en el PNIS. El concepto de *representaciones* se toma de los planteamientos de Stuart Hall desarrollado desde el campo de los estudios culturales.

Para Hall la representación “significa usar el lenguaje para decir algo con sentido sobre, o para representar de manera significativa el mundo a otras personas” (1997, p.2). Hall aborda las representaciones a través de tres enfoques, del que se toma el enfoque constructivista. Este enfoque sostiene que “son los actores sociales los que usan los sistemas conceptuales de su cultura y los sistemas lingüísticos y los demás sistemas representacionales para construir sentido” (1997, p.10).

Representar, desde un enfoque constructivista, tiene relevancia cuando de las representaciones que hacemos del otro puede depender el tipo de políticas que se plantean, o las formas mismas en que se da el ejercicio de la democracia. Si se regresa al *modelo adversarial* de Mouffe, es notable que el paso del antagonismo al agonismo depende de cambios en las representaciones.

De la misma manera, en la relación Estado-sociedad civil cuyo fin es la elaboración de una política pública, las representaciones que tengan una parte de la otra determinan no solo la naturaleza de la relación (violenta, conflictiva, cooperación, etc.) sino el enfoque de la política pública en si (para el caso de los cocaleros, si se erradica o se sustituye, por ejemplo).

¹⁶ Para Kaldor su propuesta de gobernanza global y sociedad civil global, no explica la dimensión nacional de estas prácticas, entendidas como prácticas democráticas. Son un “suplemento, en una era en la que la democracia clásica está debilitada a razón de la globalización” (Kaldor, 2003, p.28).

1.2.4 Plantear una política pública de sustitución.

Resaltando la importancia de una lógica Bottom-up, Henry Salgado (2017), en su análisis sobre el PNIS, recoge las apreciaciones de Pierre Muller sobre la perspectiva democratizadora de las políticas públicas. Al tener en cuenta que los movimientos sociales pueden incidir con sus propuestas, se plantea que las políticas públicas aportan no solo a solucionar problemas sino en “la elaboración de un cuadro interpretativo del mundo, que relacione la acción política con la construcción de ordenes sociales mucho más renovados” (Muller citado en Salgado, 2017, p.96).

En esta perspectiva democratizadora no dejan de tener cabida elementos relevantes para analizar los procesos de creación e implementación de una política pública. Roth (2014) apunta, por ejemplo, la importancia de los costos de negociación e información¹⁷ para la generación de acuerdo sobre estas propuestas. En este caso, si se tiene en cuenta la participación de un movimiento social en la puesta en marcha de una política (el PNIS), se debería considerar qué tan onerosa resulta su participación como criterio de dificultad ante la misma.

Existen algunas recomendaciones de este tipo que empiezan a enfatizar en la naturaleza de una política de sustitución. Carlos Zorro (2011), tras recoger los múltiples intentos de políticas de desarrollo alternativo en el país, señala el riesgo de poner las políticas de este corte de forma paralela -o peor aún, subsidiaria- de políticas de erradicación principalmente por la generación de rechazo que estas últimas producen. Aparece así el factor confianza como un elemento clave para la relación Estado-sociedad civil, en investigaciones puntuales sobre políticas de sustitución.

¹⁷ “Los costos de negociación son los costos para lograr un acuerdo entre los distintos valores existentes en el tema. Se trata de ver los esfuerzos necesarios para establecer un acuerdo entre las partes y obtener el apoyo y respaldo suficiente para una solución [...] Los costos de información son los costos que implica la obtención de la información necesaria para conocer y determinar las consecuencias de las distintas soluciones posibles o la validez de la acción propuesta” (Roth, 2014, p.217-218).

En materia de reformas rurales, donde el PNIS tiene cabida como objeto de estudio, Albert Berry (2002) resalta la necesidad de algunos componentes para garantizar el éxito de las políticas rurales en Colombia. Entre estas se encuentran características contextuales que obedecen a la economía del sistema agrario donde se tienen en cuenta la disponibilidad de tierras; topes máximos de propiedad de la tierra para desanimar su reconcentración; celeridad en los procesos de reforma “a pesar de un alto costo administrativo o de alguna injusticia” (Berry, 2002, p.25); capacidad administrativa del gobierno, y coaliciones políticas robustas que faciliten la continuidad en el tiempo de las reformas aplicadas. En particular componentes como la capacidad administrativa y la celeridad, pueden tener un impacto en los costos de negociación e incluso en la generación de confianza entre el Estado y la sociedad civil. Sobre este punto, algunos incluso aprestan a sugerir la existencia de *una sola dependencia estatal* para la gestión de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales (Barrera et al., 2016, p.62).

En otros espacios se señala la importancia de políticas rurales que dejen de tratar al campesinado bajo una lógica meramente empresarial de pequeño productor (Berry, 2017) o como objeto de asistencialismo (Herrera-Jaramillo et al., 2016). Estas últimas recomendaciones son útiles para evaluar la política y vislumbrar su éxito según las verdaderas necesidades del campesino, pero en materia de participación el tratamiento a estos componentes es otro. La mera existencia de estas disrupciones sobre lo que es y necesita el campesinado, no inhibe su movilización, incluso puede terminar incentivándola.

1.2.5 Movilización en zonas de conflicto.

La movilización social en zonas de conflicto se enfrenta al mencionado escenario de un Estado cuya presencia es diferenciada. Es en las regiones y localidades más afectadas por la violencia donde esta presencia diferenciada se hace

evidente¹⁸. Existen allí falta de hegemonía de un solo actor y lucha constante por el control territorial generando un escenario ante el cual el Estado, sin ser inexistente, tiene que jugar como un actor local más (González, 2003).

Los lugares donde el Estado posee estas características son espacios marginados y su inclusión a la vida política nacional se ha dado precisamente a través del conflicto (como en el Catatumbo). Esto supone un escenario particular para la movilización social. De una parte, las condiciones de marginalidad terminan convirtiéndose en razones para la movilización, pero dicha movilización se ve afectada por darse en contextos de conflicto violento. Una de las mayores afectaciones es la equiparación que se hace entre estos movimientos y los grupos armados.

Marc Chernick (2008) resume dos corrientes principales sobre la relación entre la existencia de violencia y la movilización social. Por un lado, una corriente estadounidense representada en Charles Tilly que sostiene que “cuando se cierran los canales de la protesta popular la consecuencia lógica es emprender la acción armada, [es decir], una línea fluida y directa entre la protesta popular y la lucha armada” (Chernick, 2008, p.74-75). Contraria a esta, la corriente francesa representada por Alain Touraine sosteniendo que “los movimientos armados desvirtúan los movimientos sociales, incitan a la violencia y socaban el liderazgo comunitario” (Chernick, 2008, p.75).

Sin entrar a dar un juicio sobre la validez del postulado de Tilly (tanto solo el presentado anteriormente por Chernick), este sirve tan solo para explicar el surgimiento de los grupos armados como consecuencia del cierre de espacios de participación. El de Touraine, por su parte, si sirve para evaluar la existencia en paralelo de movimientos sociales y movimientos armados, y el impacto de la existencia de estos segundos sobre los primeros.

¹⁸ Se diferencian dos tipos de violencias y dos relaciones del Estado con ellas. Una es violencia que confronta el dominio del Estado y otra es violencia desarrollada en presencia del dominio estatal y con la que el Estado entra a negociar su poder de regulación social (González, 2003, p.136).

Sobre cómo se les desvirtúa a los movimientos sociales, Pinto (2004) muestra, para el caso del movimiento cocalero del Putumayo, que la existencia de las Farc en la zona –el análisis se centra en un periodo con unas Farc aún en armas– genera una dimensión discursiva que facilita la asociación de los movimientos cocaleros con la guerrilla y de esta manera justifican el uso de la fuerza; además de la justificación de represión a todos los eslabones de la economía de la coca, como condición necesaria para lograr la paz al quitarle a las Farc una de sus fuentes de financiación. Peor también hace evidente que el papel de las Farc en estas zonas es el del ejercicio de una autoridad paraestatal brindando seguridad y justicia y otras acciones puntuales como cobrar ciertos impuestos, tasando también las actividades relacionadas con la coca.

Así, desde Touraine se propone que la violencia niega la posibilidad de movilización, y puede ser cierto en tanto que se crean estigmatizaciones, al igual que la existencia de fuegos cruzados se convierte en limitante de la movilización. Pero la presencia de grupos armados también puede incentivarla, bien sea como resultado del trabajo político de los grupos armados, donde estos y los movimientos sociales comparten algunos motivos de movilización, aunque no los repertorios; y por otro, cuando los movimientos sociales, en manifestación de su independencia, se movilizan para reclamarle a los actores armados el cese de sus actividades violentas.

Esto lo reconoce Fernán González (2016) en sus planteamientos sobre la presencia diferenciada del Estado a tal punto que, para abordar las actuales discusiones sobre la construcción de paz a través de la materialización de los acuerdos, son unas realidades que no se pueden evadir¹⁹. La relación Estado-

¹⁹ En el texto del cual se toman sus planteamientos aún se habla de “eventuales acuerdos” pues se publica a comienzos del 2016. Vale la pena resaltar el vínculo que hacen entre el Estado como proceso en construcción y la oportunidad brindada por los acuerdos a través del concepto de *paz territorial* dado en autoría al entonces alto comisionado para la paz Sergio Jaramillo. Resaltando que la *paz territorial* es una apuesta por la garantía de derechos en todo el territorio nacional; la participación ciudadana como eje de construcción de los acuerdos, la reformulación de la relación Estado-sociedad civil, y el impulso de prácticas

sociedad civil en estos contextos, se ve así permeada no solo por una presencia débil del Estado, sino por la existencia de formas regulatorias clientelares y autoritarias. Formas regulatorias que son un reto actual para el Estado en su tarea de construir paz, pero que lo han sido de larga data para los movimientos sociales, y su respuesta, como el mismo González lo señala, ha sido todo menos estática (a veces les resultaba favorables y en otras perjudiciales).

La existencia de estas complejidades en que se desenvuelven los movimientos sociales y también el Estado a la hora de querer hacer realidad el Acuerdo Final, hacen que González considere la apuesta por la gobernanza como una apuesta normativa que desconoce elementos puntuales de estos contextos complejos – como seguramente lo es, si se tiene en cuenta que más que nada es una apuesta teórica, cuya materialización completa sería bastante difícil de conseguir y más en nuestro contexto como sucede también con el concepto de democracia-.

González propone así la idea de *governabilidades híbridas*, donde la construcción de las políticas públicas desde el Acuerdo Final, trasciendan a la relación Estado-sociedad civil manifestada únicamente en los movimientos sociales y se reconozca “la posibilidad de que actores no estatales, incluso armados, y políticos de corte clientelista contribuyan de alguna manera al fortalecimiento de la institucionalidad estatal” (2016, p.51). Este concepto no es la base de la discusión teórica en esta investigación, pero resulta interesante retomarlo, aunque sea en las conclusiones, como efectivamente se hará.

Por último, como compendio y explicación gráfica de los componentes teóricos de la investigación se invita a observar el Anexo 1, donde se presenta y expone el modelo conceptual.

que se apoyen en el bagaje y capacidad de las comunidades para hacer frente a sus problemáticas (Aunta & Barrera, 2016; González, 2016).

CAPÍTULO 2. NIVEL INTERNACIONAL.

2.1 Colombia y el régimen internacional contra las drogas.

El régimen internacional antidrogas, cuyos inicios son rastreables a la Convención del Opio de 1912, se ve en una encrucijada que llama a cambios profundos en sus enfoques para poder enfrentar esta problemática global en todos sus niveles²⁰. En esto, Colombia empieza a tomar una posición relevante.

Para empezar, hay que entender algunos elementos del régimen mismo y la relación del país con este. Sobre el tema de narcotráfico (y en general en otros aspectos de política exterior) la relación de Colombia con el régimen internacional antidrogas se ve permeado fuertemente por su relación bilateral con Estados Unidos (Cepeda, 2015a).

Es este último país quien, en 1973 a la cabeza de Richard Nixon, declara la “guerra contra las drogas” haciendo que el régimen internacional enfatizara en su enfoque prohibicionista sobre la comercialización, producción y consumo; en la criminalización de consumidores, traficantes y productores, a través de la destrucción de los cultivos de coca y marihuana e interceptaciones de los cargamentos de drogas (Cepeda, 2015a, p.412).

En términos generales, las decisiones tomadas en organismos internacionales donde es visible el estado de las discusiones en el régimen, tuvo ciertos cambios que empezaban a cuestionar este enfoque marcadamente prohibicionista. Camacho (2006) señala como ejemplo de esto la Declaración de la Vigésima Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Control

²⁰ El concepto de *régimen internacional antidroga* se toma de Borda (2011). La autora primero extrae el concepto de *régimen internacional* de Stephen Krasner donde se entiende por régimen internacional los “principios, normas, reglas o procedimientos [...] de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”, definiendo posteriormente a toma el concepto de *régimen internacional antidroga* como “las reglas globales del juego bajo las cuales la comunidad internacional en su conjunto, y los Estados en particular, libran su lucha contra este problema” (Borda, 2011, p.151).

Como aclaración sobre la Conferencia del Opio de 1912, sus antecedentes, sus implicaciones y el desarrollo histórico de este régimen internacional, véase el libro *Remedios nocivos. Los orígenes de la política colombiana contra las drogas* de Andrés López Restrepo.

Internacional de la Droga de 1998, considerada un “avance conceptual” al dar prioridad a políticas de desarrollo alternativo. Para estos momentos, la relación Colombia-Estados Unidos en el tema se veía empañada por los sucesos ocurridos durante la administración Samper. Esta relación se reestablecería con Pastrana principalmente con la creación del Plan Colombia, en principio pensado como complemento al acuerdo de paz que fracasaría, y terminando como relevantes el componente militar y de lucha contra las drogas (Cepeda, 2015a).

Este enfoque del Plan Colombia se ve acompañado, en lo internacional, por una vuelta atrás de los “avances conceptuales” de la Declaración de 1998. El telón de fondo de todo, son los atentados del 11 de septiembre. Así, las relaciones Colombia-Estados Unidos vuelven a fortalecerse y el régimen internacional antidrogas vuelve a cerrarse. En este contexto se permite incluso la asociación entre el narcotráfico y el terrorismo y de allí la necesidad de combatirlo con mano dura.

Frente a este panorama, Borda (2011) analiza la posición de los dos periodos de Álvaro Uribe (2002 hasta 2010), donde se evidencia una apuesta de este gobierno por “una mayor secularización y militarización de la lucha antinarcóticos combinada con una posición prohibicionista” (2011, p.167). Así mismo, se hace explícito que Colombia empieza a jugar un papel relevante en el escenario internacional frente a este tema en la defensa de estas posturas.

Ahora bien, en el gobierno Santos (2010 hasta 2018), principalmente los últimos años, nos encontramos en un panorama que vuelve a cambiar, así como la postura de Colombia en el régimen internacional antidrogas. A nivel doméstico se tiene un contexto que empieza con elementos como el reconocimiento del conflicto armado en el 2011²¹ a la consecución del Acuerdo Final en 2016, en el cual se

²¹ Esto a través de ley 1448 de 2011 o ley de víctimas. Esta postura se entiende como una antítesis de la postura del gobierno Uribe que consideraba las expresiones violentas en el país meramente como una amenaza terrorista. El reconocimiento del conflicto armado en el país, entre otras cosas, posibilitó en el plano formal la puesta en marcha de las negociaciones con las Farc-ep.

incluye el PNIS como solución al problema de drogas ilícitas enfocada en la participación comunitaria y el desarrollo alternativo del campo.

Ante este nuevo panorama, la postura internacional de Colombia ha sido la defensa de un cambio de enfoque en la lucha contra las drogas. Este cambio no ha sido necesariamente el de proponer abiertamente la legalización de las drogas, aunque como se verá si se ha hecho mención de ello, pero si al menos el de incitar a propuestas alternativas y de salud pública y sobre todo enfatizando en la responsabilidad de todos los países, consumidores y productores, en la lucha contra el narcotráfico.

Esto es visible, por ejemplo, a través de una serie de manifestaciones y discursos del presidente o la canciller en diversos espacios internacionales. En el marco del 60º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas el 13 de marzo de 2017, la canciller María Ángela Holguín en su discurso expresa cosas como las siguientes:

Mi país **ha sido promotor de una discusión internacional** seria, informada, discusión franca e incluyente, **que analice y reenfoque las políticas de drogas, dados los frustrantes resultados globales** y las fluctuaciones en los resultados nacionales. (Holguín, 2017).

Así mismo, hace una crítica frontal al modelo represivo, rescata la importancia del enfoque de salud pública y presenta la política de sustitución colombiana como la alternativa que se está pensando desde el país para la fase de cultivos de uso ilícito en la cadena del narcotráfico:

El enfoque de salud pública plasmado en el documento **requiere también medidas de aplicación urgente** en lo cual la OMS está llamada a jugar un rol preponderante. Nos alegramos de ver la presencia de la directora Margaret Chan (Directora General de la OMS) en esta sesión.

[...] Es decir, **nos hemos comprometido una y otra vez con un enfoque represivo que a todas luces no ha funcionado.**

Quiero ampliar el componente del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos, en mi país hemos pasado una cruenta página de guerra, para escribir el Capítulo de Paz, que esperamos en el tema del narcotráfico vea sus beneficios [...]

las soluciones que tienen como columna vertebral el Plan Nacional para la Sustitución de Cultivos, que consiste en celebrar esos pactos con las comunidades indígenas. **Este esfuerzo está acompañado con un esfuerzo en vías, en infraestructura tan necesaria para la viabilidad de la sustitución.** (Holguín, 2017).

Un último elemento a resaltar del discurso de la canciller: el elemento externo de las amenazas vigentes en el tema del narcotráfico para Colombia, y esta es la presencia de grupos armados internacionales en el país con fines de control del narcotráfico:

se ha detectado la incidencia creciente de carteles extranjeros, con enormes sumas de dinero para garantizar la compra de la hoja de coca, los precursores y las instalaciones.

¡Ya no sólo estamos enfrentando los carteles colombianos, si no también extranjeros! (Holguín, 2017).

Ahora, como se mencionó, declaraciones de este tipo también han sido hechas por parte de Juan Manuel Santos. En su último discurso como presidente de la República en el 72° periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Santos ha sido enfático en señalar que las acciones hasta ahora realizadas no han logrado los resultados esperados y que es hora de hacer cambios en el régimen:

He dicho muchas veces que la guerra contra las drogas no se ha ganado ni se está ganando; que **requerimos de nuevos enfoques y nuevas estrategias.**

Es necesario llegar a consensos en asuntos centrales como el de **no criminalizar a los adictos, y entender el consumo de drogas como un asunto de salud pública y no de política criminal** (Santos, 2017).

Se hace énfasis además en la responsabilidad compartida frente al problema, incluso a través de un racionamiento lógico de tipo económico:

Es hora de aceptar –con realismo– que **mientras haya consumo habrá oferta, y que el consumo no se va a acabar.**

No se trata de manera simplista de señalar quién es el único responsable. **Todos lo somos, bajo el principio de la responsabilidad común** y compartida que asumimos hace ya varias décadas (Santos, 2017).

En resumen, Colombia ante la comunidad internacional está adoptando una postura en pro del cambio de enfoque en el régimen internacional contra las drogas. Esta postura la adopta reclamando una suerte de “autoridad moral” en el tema a raíz de la lucha histórica que ha realizado²². Sin embargo, sus decisiones concretas a nivel doméstico en la lucha contra las drogas, no deja de verse afectado por el régimen que aún no cambia y por la relación bilateral con Estados Unidos.

Cepeda (2015a) hace un balance más o menos positivo sobre el papel que Estados Unidos jugó (o jugaría, teniéndose en cuenta la fecha del análisis) durante la administración Obama apoyando el proceso de paz. Con la administración Trump, sin entrar a discutir otros elementos, es evidente que ha jugado un papel más bien adverso y de presión por lo menos en materia de narcotráfico.

En septiembre de 2017 Trump amenazó con descertificar a Colombia por su no compromiso en la lucha contra el narcotráfico, habida cuenta del aumento de hectáreas de cultivos de coca. Esta descertificación traería repercusiones en el acceso a recursos de cooperación de este país. La respuesta del presidente Santos fue que “nadie tiene que amenazarnos para enfrentar este desafío” (El Espectador, 14 de septiembre 2017), sin embargo, las acciones contradictorias del Gobierno son evidentes. En esa misma semana se hace erradicación forzada en Tibú, en zonas donde se había firmado acuerdos de sustitución voluntaria (Durán, 2017).

En el discurso ante Naciones Unidas el mismo Santos hace entrever el conflicto que subyace en la puesta en práctica en paralelo de sustitución con erradicación

²² Santos lo señala en términos de pérdidas en vidas de la siguiente manera: “La Guerra contra las Drogas ha cobrado demasiadas vidas –en Colombia hemos pagado un precio muy alto, tal vez el más alto de cualquier nación–, y lo que se está viendo es que el remedio ha sido muchas veces peor que la enfermedad.”

El discurso mencionado es tan solo una de las declaraciones del presidente al respecto. Para ver otras intervenciones de Santos con este enfoque véase la siguiente nota en El Espectador: Las siete veces que Santos ha pedido replantear la lucha contra las drogas, disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/politica/las-siete-veces-que-santos-ha-pedido-replantear-la-lucha-contra-las-drogas>

forzosa, mostrando esta última postura como eficaz pero no necesariamente la más eficiente o innovadora:

Esos procesos, acompañados de **la erradicación forzosa** que venimos adelantando –y de las incautaciones, que hemos incrementado a niveles sin precedentes–, **nos permiten alcanzar resultados aún más contundentes** y de largo plazo.

Pero tenemos que avanzar en esta lucha con una mente más abierta. Tenemos que ser más inteligentes, ¡más innovadores! (Santos, 2017).

Son este tipo de presiones internacionales –certificación de Estados Unidos- las que explican en alguna medida la adopción de decisiones de Colombia en materia de lucha contra las drogas. El PNIS se propone como una alternativa frente a las políticas de tipo prohibicionista, pero se desarrolla en paralelo a prácticas como la erradicación forzada. Los impactos de esta existencia en paralelo se analizarán en el próximo capítulo. Lo que resulta claro en este punto es cómo un marco internacional incide en la toma de decisiones del Estado colombiano, y estas decisiones, como se verá, generan retos para la participación de la sociedad civil en el PNIS²³.

Esta circunstancia es explicable a través del mencionado *juego de dos niveles* de Putnam (1988). Desde lo doméstico existen presiones al Gobierno para el cambio de enfoque en la política antidroga, desde los movimientos cocaleros que lo venían exigiendo de tiempo atrás hasta las mismas Farc en las negociaciones del Acuerdo Final, incluso como es evidenciable en los discursos una actitud positiva de parte del presidente frente a estos cambios. Pero las presiones internacionales, e incluso la presión de varios sectores nacionales, hace que el abandono total de ciertos enfoques y la adopción de unos nuevos sea una tarea difícil.

²³ Véanse las declaraciones del viceministro de defensa Aníbal Fernández de Soto sobre un último acuerdo de colaboración con Estados Unidos para la lucha antinarcoóticos, y cómo las presiones del presidente Trump jugaron un papel en ello: El Tiempo (18 de marzo de 2018) *Putumayo y Catatumbo reingresan al mapa de la erradicación* <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/regiones-en-donde-se-priorizara-estrategia-de-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-195532>

2.2 Movimiento cocalero colombiano más allá de Colombia.

La presencia de un movimiento social cocalero en el país es clave a la hora de hablar de las presiones domésticas a las cuáles se ve enfrentado el Gobierno en materia de lucha contra las drogas. Los procesos de movilización cocalera no son, ni muchos menos, recientes del periodo Santos. Como se ve en Pinto (2004) existen hitos y precedentes como el paro cocalero de 1996 en el Putumayo. Desde entonces se muestran las exigencias de los campesinos cocaleros por sus condiciones de ciudadanía, su no criminalización, el reconocimiento de su actividad como resultado de problemas estructurales que los han empujado a ello, y la necesidad de alternativas frente a los cultivos de uso ilícito.

Los mismo sucedió en el paro del 2013 en el Catatumbo, donde muchas de estas exigencias se repiten. La fumigación con glifosato es uno de estos elementos clave que vuelve a aparecer (Cruz, 2017). Ahora bien, a pesar de los retos existentes, la actual política de sustitución –PNIS-, ciertos cambios puntuales en la política antidroga²⁴ y las mismas variaciones discursivas mostradas en el apartado anterior, son cambios en las *estructuras de oportunidades políticas* tomando el concepto desde Tarrow (1997) e incluso agregando el calificativo *internacionales* mención de la propuesta de ampliación conceptual de Pinto (2004).

Una respuesta a estos cambios de estructuras de oportunidades políticas es la consolidación en enero de 2017 de un ente aglutinador de las diversas manifestaciones territoriales del movimiento campesino cocalero en el país: la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana –Coccam. En el caso puntual del Catatumbo y El Tarra, existen otros movimientos

²⁴ Un cambio puntual que bien puede comprenderse como resultado de diferentes presiones domésticas y triunfo para la movilización cocalera, a pesar de las razones de tipo ambiental esgrimidas por el Gobierno, es la suspensión en el 2015 del uso aéreo del glifosato, decisión que ratifica la Corte Constitucional en 2017 estipulando la prohibición total de esta práctica por los daños ambientales y de salud que puede causar (El Tiempo, 26 de abril de 2017).

campesinos (cocaleros) que incluso hacen parte de la coordinadora. Sobre estos se hablará en el capítulo cuatro.

Volviendo, como señala Wilder Mora en la entrevista –ver anexo 7- Coccam es “es uno de los coordinadores de las organizaciones sociales, es la representación de los campesinos y campesinas cultivadores de la mata de coca [cuyo objetivo es] ayudar a la implementación del Acuerdo de La Habana, primordial el punto 4 que va muy amarrado con el punto 1” (2018). Como uno de los referentes de la movilización campesina cocalera del país, se ve envuelto de varios de los retos presentados en la investigación.

Mas en este apartado, lo que se quiere señalar es que al igual que el Estado que interactúa con lo internacional en los procesos de toma de decisión, el movimiento cocalero colombiano también posee interacciones de esta naturaleza. Existe aquí también indicios de transnacionalización del movimiento cocalero, como lo muestra Cepeda (2015b) para el caso boliviano y de los piqueteros en Argentina.

Se tiene así que en 2014 se realiza el I Encuentro Internacional Cocalero en Colombia, con presencia del embajador de Bolivia y académicos de otros países (Prensa Rural, 2014)²⁵. Además, como puede verse en el anexo 7 lo señalado por Wilder Mora, la presencia de Coccam desde su fundación en foros internacionales ha sido constante, donde ha prevalecido el intercambio de experiencias. Pero, reiterando lo planteado por Cepeda (2015b) esta transnacionalización va más allá de la participación en evento internacionales.

Para reunir con lo expuesto en el apartado anterior, es claro que en cuanto a régimen internacional contra las drogas Estamos ante un escenario de gobernanza global, tal como plantea el término Mary Kaldor (2005). Sin embargo, el abordaje conceptual para la puesta en marcha del PNIS debe ser otro. por un lado Colombia participa en estos escenarios de gobernanza global, pero aquí se

²⁵ Existen ejemplos actuales. Wilder Mora señalaba encuentros internacionales en Ámsterdam -ver anexo 7-, pero también se tienen visitas de campesinos colombianos al Chapare boliviano en el 2017, o la promoción de intercambio de aprendizajes por parte del gobierno con Tailandia -ver anexo 8-.

ha hecho énfasis en la forma como el régimen internacional contra las drogas incide en la toma de decisiones domésticas por parte del estado colombiano (juego de dos niveles); y por otro, la transnacionalización del movimiento social si permite a los coccaleros su participación en el debate internacional, pero primordialmente facilita el intercambio de aprendizajes con los cuales estos van a hacer frente a los procesos de negociación con estado en lo local.

Es por esto que la propuesta de abordaje en esta investigación, en la relación Estado-sociedad civil para la puesta en marcha del PNIS teniendo en cuenta las formas de interacción de cada una de las partes con la esfera internacional, es la de una *gobernanza local internacionalizada*. *Local*, porque es no solo en el ámbito doméstico, sino en lo regional y local donde se termina dando el ejercicio de gobernanza para el caso del PNIS; e *internacionalizada*, entendiendo esta característica no como el involucramiento de actores externos en el proceso²⁶ sino el reconocimiento de que las partes, Estado y sociedad civil, interactúan con una esfera internacional y que esta interacción puede afectar sus decisiones, enfoques, reclamos, visiones, etc.

CAPÍTULO 3. NIVEL NACIONAL.

3.1 ¿Qué es el PNIS?

El Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), emana de lo acordado por el Gobierno Nacional de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP en el punto cuarto del Acuerdo Final en relación a la solución al problema de drogas ilícitas en la fase de cultivos. No obstante, es con el decreto ley 896 de 2017 con el que el presidente de la república dio vida a este plan.

²⁶ Bajo esta óptica de involucramiento de actores externos es como el adjetivo *internacionalización* o *internacionalizado* es tomado por Borda (2006) para hablar de *Internacionalización del conflicto armado* en el país, y por parte de Cepeda (2015b) para hablar de *Internacionalización del proceso de paz*. Una vez más, la interpretación que se da de este adjetivo es distinta.

Manejado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos de uso ilícito adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el PNIS “tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad” (Presidencia de la República, 2017, p.10).

Su aplicación se dará a cabo en municipios seleccionados por su pertenencia a zonas priorizadas en los Planes de Desarrollo Territorial –PDET-, la cantidad de cultivos en el lugar y la intención voluntaria por parte de las comunidades de sustituir.

A grandes rasgos, el PNIS parte de la firma de acuerdos de sustitución con la comunidad, que se compromete a erradicar los cultivos de uso ilícito, y el Estado garantiza una serie de subsidios que entran a amparar la seguridad alimentaria de las familias, mientras con ayuda de otros dineros y asistencia técnica, se crean proyectos productivos que garanticen a los campesinos su actividad sin tener que volver a cultivar coca u otra plata de uso ilícito.

Para esto último, y como parte de su articulación con los PDET, el Estado debe garantizar mejoras en los territorios como el acondicionamiento de vías terciarias, acceso a servicios públicos, etc. Los PNIS se materializan a través de dos figuras más específicas. En primer lugar, en cada territorio, se crea un Plan Integral comunitario y municipal de Sustitución y Desarrollo –PISDA-, y junto a este, un Plan de Atención Inmediata (PAI), con dos componentes: familiar y comunitario.

En cuanto a participación de la sociedad civil en la planeación, puesta en marcha y control del PNIS, es específicamente en la elaboración del PISDA donde se abren espacios para ello, puesto que los PAI, en suma, recogen las responsabilidades del Estado en cuanto a entrega de los subsidios y asistencia técnica.

Para la elaboración de los PISDA se deben crear asambleas comunitarias, donde tendrán representación las instancias del Estado (nacional, departamental,

municipal), las Farc-Ep, y la sociedad civil. En estas asambleas debe instaurarse una Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP), encargada de articular los PISDA con las comunidades; y un Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES), encargado de monitorear lo acordado (Alta Consejería para el Posconflicto, 2017). Estos son los espacios mínimos y necesarios para poder considerar el PNIS como un ejercicio de gobernanza, y a la postre, uno de gobernanza democrático/radical.

Para una información más detallada del PNIS (montos de subsidios, principios y elementos), véase el Anexo 2. Ahora, también vale la pena observar el escenario al que PNIS hace frente. Un panorama de cultivos de uso ilícito con uno de los récords históricos en hectáreas de coca: 146.000 ha. Para una información detallada de las regiones con más aumentos y las causas del mismo, véase el Anexo 2.1

3.2 Articulación institucional del PNIS.

La articulación institucional se comprenderá como la capacidad del Estado para generar una oferta que haga frente a las demandas de la ciudadanía (Barrera et al, 2017, p.63), estructurada de tal manera que no genere contradicción entre sus acciones y que dé cumplimiento apropiado de estas cuando son complementarias.

Teniendo esto en cuenta, el PNIS enfrenta la necesidad de articulación institucional en dos esferas: con las demás políticas y programas del Acuerdo Final (principalmente las del punto 1), y con las demás acciones de la política antidroga principalmente aquellas relacionadas con la continuidad de la erradicación forzosa.

Los retos para el PNIS que devienen de la articulación en estas dos esferas han sido señalados reiteradamente por múltiples informes e investigaciones. En la primera esfera se centran en la articulación del PNIS con los PDET, como mecanismo central de la Reforma Rural Integral del punto 1 del Acuerdo Final. En la segunda esfera, las preocupaciones están ligadas a la existencia en paralelo del

PNIS con la erradicación forzada²⁷. Como puede verse en la entrevista con Wilder Mora, también son retos que desde el movimiento cocalero se tienen en cuenta y hacen parte de sus motivos para la movilización²⁸.

Estos tal cual como están planteados evidencian algunos de los riesgos para la sostenibilidad del PNIS en sí mismo, sin embargo, también representan retos para la participación de la sociedad civil en la construcción de esta política, a pesar e independiente de la fragilidad misma del programa.

Algo del impacto de la articulación institucional en la participación lo señalan Barrera et al. (2016) en su estudio sobre las *tendencias de la movilización social en los municipios críticos para el posconflicto*. Allí generan una crítica a la “oferta amplia pero dispersa” del Estado, teniendo en cuenta que la reestructuración de la oferta institucional estatal supone y necesidad de transformar la forma como este se relaciona con la sociedad civil:

necesidad de racionalizar la oferta de los mecanismos de participación en clave de las expresiones organizativas propias de los territorios. Esto implica un giro sustancial en términos de la necesidad de buscar **una mayor articulación de la oferta estatal a las demandas ciudadanas y no al revés como tradicionalmente se ha pretendido en el país.** (Barrera et al., 2016, p. 63).

Una no articulación institucional en el PNIS supone un reto para la participación de los campesinos cocaleros, entre otras cosas, porque genera aumento en los *costos de negociación*, entendidos como los “esfuerzos necesarios para establecer un acuerdo entre las partes y obtener el apoyo y respaldo suficiente para una solución” (Roth, 2014, p.217) Estos costos se analizan independiente de los costos de acción colectiva necesarios para la movilización social, algunos de estos producidos por el Estado, por ejemplo, cuando los repertorios de movilización incluyen la protesta y la respuesta estatal es la represión.

²⁷ Ver por ejemplo informe *Coca, instituciones y desarrollo* de Dejusticia. Estas críticas también las recoge Carlos Zorro (2011) en su investigación sobre los intentos de políticas alternativas.

²⁸ “no llegar a imponer la bota militar, porque lo que hicieron llegar a meter 5 batallones, 6.000 hombres; en la región del Catatumbo hay 12.000 hombre” “¿Y qué hace un campesino que le erradican una hectárea? Pues va y siembra dos.” (Mora, 2018) Ver anexo 8.

Aquí se analizan los costos de la participación de estos movimientos en un proceso de construcción de política pública. Uno de los costos encontrados es el tiempo que implica la participación en estos espacios para los campesinos. Y es que los necesarios para la construcción conjunta de los programas emanados del Acuerdo Final les implican a ellos tiempo que bien pudieron dedicar a sus labores, en espacios donde este costo asumido no tiene una respuesta proporcional.

Tal como lo señala Luz Perly Córdoba, lideresa de Coccoam, la existencia de una *feria de chalecos* -expresión para definir la presencia variada y continua de funcionarios del Estado que van hasta los territorios y buscan generar reuniones con la gente para legitimar los procesos- hace que “la participación de la gente se vuelva una carga onerosa” (Córdoba, 2018).

Como se observa también en la entrevista con Wilder Mora (ver anexo 7), la crítica por lo onerosa que se convierte la participación no se propone para cuestionar la existencia de espacios donde se construyan las políticas entre el Estado y la sociedad civil, esto sería una contradicción con algunos de los mismos propósitos de la movilización cocalera y con la idea misma de una gobernanza democrático/radical. La crítica se propone teniendo en cuenta la forma de esta participación, una participación no efectiva precisamente a causa de la desarticulación institucional (Barrera et al., 2016).

Ahora, es imprescindible mencionar un costo, a juicio propio el mayor de los costos, tanto para la participación en la construcción de la política como de la movilización cocalera per se: la muerte y amenaza de los líderes que la impulsan. El panorama es sombrío y la situación se convierte en uno de los principales reclamos y retos para la sostenibilidad del PNIS a los ojos del movimiento cocalero²⁹.

²⁹ Véase como ilustración el comunicado de Coccoam titulado *En riesgo el éxito del Programa Nacional Integral de Sustitución-PNIS*. Al momento de su publicación (6 de marzo de 2018) se registraban 27 integrantes del movimiento asesinados, sin contar el panorama de movilización social general donde los asesinatos superan dos centenares.

La segunda esfera mencionada (articulación con la erradicación forzada) también genera retos para la participación. Primero, porque tiene de trasfondo una representación negativa del campesino cocalero, que se analizará en el siguiente apartado, y en segundo lugar porque esta práctica mina la confianza de los cocaleros en el gobierno, aún más, cuando las fronteras entre los territorios objeto de erradicación y de sustitución son bastante porosas. Así, se sabe de espacios que se dedicarían a sustituir y a pesar de esto se han hecho erradicaciones forzadas.

Además de dudas sobre la claridad de los criterios para la elección de los territorios donde se erradicaría, que según las Fuerzas Militares serían tan solo a cultivos de producción de coca de tipo *industrial*³⁰. Esta falta de claridad en los criterios, la yuxtaposición de territorios donde aplicar una u otra política y las interpretaciones que el movimiento cocalero tienen de las prácticas de erradicación (ver anexo 8), terminan minando la confianza del campesinado y plantea un reto para la construcción conjunta del PNIS, donde a pesar de los conflictos, es necesario un mínimo de confianza entre las partes.

De diferente naturaleza son los costos resultado de una desarticulación de la oferta institucional del Estado, que acarrea un desgaste por parte de los movimientos campesinos que deben hacerse escuchar ante diferentes órganos estatales. Una desarticulación que por demás pone en peligro mismo la sostenibilidad de los programas que se pretenden generar a sabiendas de la necesidad de que estos se integren y se apliquen a la par.

3.3 Representaciones del movimiento cocalero en Colombia.

La investigación ha arrojado que existen por lo menos cuatro representaciones, tal como se definió el concepto en el marco conceptual, sobre el campesino cocalero

³⁰ Ver artículo *Erradicación forzada: los efectos de una meta sin sentido*. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1586>

en Colombia: como criminal, como sujeto y agente, como posible pequeño empresario y como objeto de asistencialismo³¹.

Lo complejo de estas representaciones es que se contradicen, principalmente la de *criminal* con la de *sujeto y agente*, que se entienden como dos polos opuestos. A esta contradicción se agrega el hecho de que existen al mismo tiempo y tienen cada cual, más allá de una existencia de un plano discursivo, manifestaciones concretas en leyes y decretos vigentes.

La representación *criminal* parte por no reconocer las circunstancias que llevan al campesino a la siembra de cultivos de uso ilícito, y le da responsabilidad de los crímenes asociados al narcotráfico. Su evidencia jurídica se encuentra en la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes, en especial su artículo 32³². Las categorías *pequeño empresario* y *objeto de asistencialismo* se toman de discusiones que desde la sociología se han tenido sobre el qué es ser campesino, de las que son objeto de crítica.

La primera obedece a una visión que solo ve en la agricultura empresarial o agroindustrial “la única capaz de responder a exigencias de competitividad y calidad (Cubides, 2018, p.7); la segunda, aquellas donde el Estado solo se limita a dar paliativos principalmente de tipo económico, pero no hay un acompañamiento adecuado de las políticas agrarias ni participación de los campesinos en ella, solo se limitan a recibirla. *Pequeño empresario* se manifiesta, por ejemplo, en la Ley 1776 de 2016 o Ley Zidres, mientras que *objeto de asistencialismo* igualmente visible en esta ley, puede estar también en el PNIS en los puntos de subsidios, si

³¹ De estas, las tres últimas son compartidas con los campesinos en general como puede verse en la literatura citada en este apartado. Por su parte la representación de criminal, sin negar que al campesinado en general se le ha tratado también así, es más fácil de restringir al campesino cuya característica primordial es ser cultivador de plantas de uso ilícito porque esta representación llega incluso a manifestaciones en leyes que solo tratan como tal a este tipo de campesinos.

³²Artículo 32: “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y en multa de diez (10) a cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales [...]”

en un eventual fracaso la política no termina más que accionando esos componentes.

Por último, la representación *sujeto y agente*, que parte por reconocer que el campesino se ha visto obligado por esta actividad como resultado condiciones estructurales que le imposibilitaron otras, como sujeto participe de las decisiones que le afectan y con capacidad de agencia, es decir, de actuar frente a su mundo. La manifestación clara de esta representación es el PNIS en su conjunto, evidenciable específicamente en el artículo 7 del decreto 896 de 2017 y el artículo 4.1.1 del Acuerdo Final que llaman por la “construcción conjunta, participativa y concertada” de la política junto a los campesinos cocaleros. Esta representación es condición primordial si se quiere construir una política pública a través de prácticas de gobernanza democrático-radical.

Estas representaciones importan porque determinan el ejercicio democrático, viendo este a la luz del modelo adversarial y de democracia radical de Mouffe (1999); y resulta más importante cuando ese ejercicio democrático –determinado por las representaciones- explica la relación Estado-sociedad civil en el proceso de construcción de una política pública.

El paso de una representación criminalizada a una representación que, sin dejar de ser conflictiva, valida al campesino cocalero, permite que la relación Estado-sociedad civil para la construcción y puesta en marcha del PNIS amplíe la democracia, una democracia radical bajo un modelo adversarial.

Para efectos de la participación, no es lo mismo que el gobierno haga un PNIS con programas de desarrollo desde lo local, a que genere una política de erradicación y se mantenga un marco jurídico que criminaliza al campesino. Pero como se ha dicho, uno de los grandes problemas es que se está en presencia de ambos escenarios, con una política de sustitución bastante débil que coexiste con enfoques contrarios a esta.

El PNIS en sus pilares pretende superar la representación *criminal*, no solo con la construcción conjunta y participativa, sino con la promoción de un Tratamiento penal diferencial a los coccaleros (artículo 4.1.3.4 del Acuerdo Final). Sin embargo, este tratamiento diferencial aún no se ha logrado y la Ley 30 sigue vigente. Esto evidencia un reto para los movimientos campesinos que aún son vistos como criminales, pero incluso para la institucionalidad que adelanta los procesos del PNIS, ya que al no estar vigente el tratamiento diferencial sus acciones de trabajo conjunto sí que parten de cierto reconocimiento por los campesinos, pero en términos jurídicos construyen un programa junto a colectivos que ante los ojos de la ley son criminales (se hagan o no efectivos procesos de judicialización).

La existencia de las otras dos representaciones (*pequeño empresario – objeto de asistencialismo*) no dejan de ser problemáticas por las razones expuestas, pero a diferencia de la criminalización no niegan el ejercicio democrático al no plantarse en un modelo antagónico, ni mucho menos niegan la movilización social campesina. Esta más bien los toma como incentivo para mantenerse. De tal suerte que, sin ser las representaciones más favorables, se enmarcan en una naturaleza conflictiva que es propia de una democracia radical y que está presente en la relación Estado-sociedad civil.

Ahora un pequeño paréntesis. En la investigación se tomó como expresión de la sociedad civil a los movimientos campesinos (coccaleros). No obstante, en el PNIS vale la pena hacer mención de la existencia de otras organizaciones civiles que, sin necesidad de hacer parte de aquella sociedad civil que construye la política en lo local, sí han jugado un papel con cierta relevancia. Organizaciones no gubernamentales y centros de estudio como la Fundación Ideas para la Paz, Indepaz, Dejusticia, entre otras, no solo han aportado con sus valoraciones periódicas sobre la implementación de la política y sus comunicados valorando

aspectos de la misma, sino que han tomado partido en la defensa, por ejemplo, del tratamiento penal diferenciado a los cultivadores de coca³³.

Hasta aquí, el panorama refleja cambios con muchas tensiones por resolver pero con mayor posibilidad de participación democrática de los movimientos cocaleros, aunque sea por pequeños elementos. Esto es visible tanto en el plano nacional como internacional. Ahora, la actual coyuntura electoral no puede dejar de mencionarse. Con los riesgos propios de la prospectiva, hay que anotar que un eventual gobierno de Iván Duque podría exacerbar los retos hasta ahora mencionados. Teniendo en cuenta la filiación política del candidato, y las posturas defendidas por su partido y su líder Álvaro Uribe, se puede esperar que Colombia, tanto internacional como nacionalmente, readopte como exclusivo el enfoque prohibicionista en la lucha contra las drogas con todas las implicaciones que esto posee: regreso a representaciones criminalizadoras de los cocaleros, mayor pérdida de confianza en la relación Estado-sociedad civil, etc. Esta suposición es sustentable en el ya mencionado estudio de Borda (2011) sobre las posturas del gobierno Uribe frente al régimen internacional contra las drogas, y en las mismas críticas que desde su partido se han hecho al Acuerdo Final.

En últimas, construir una política de sustitución con prácticas de gobernanza democrática/radical se dificultaría enormemente, si es que hay cabida para una política de sustitución. Ya Albert Berry señalaba (2002) que para cambios tan profundos como las reformas rurales –pudiéndose incluir el PNIS- son necesarias coaliciones políticas robustas que permitan la continuidad en el tiempo de las reformas aplicadas, caso contrario se cae en la constante que ha regido los intentos de cambios rurales en el país: las contrarreformas. Situación desdeñable pero bastante posible en el escenario descrito.

³³ Pueden verse informes como *¿En qué va la sustitución de cultivos?* de la FIP, los *reportes bimensuales sobre política de drogas en Colombia* del Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos OCCDI Global INDEPAZ. Sobre el tratamiento penal diferenciado, véanse solicitudes y recomendaciones al proyecto ley realizadas por Dejusticia en el siguiente enlace: <https://www.dejusticia.org/dejusticia-defiende-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores-de-la-economia-ilegal/>

CAPÍTULO 4. NIVEL LOCAL/REGIONAL.

En el conflicto armado colombiano, el Catatumbo y El Tarra como municipio han sido fuertemente golpeados. Además de las características ya mencionadas en el apartado del panorama general de la aproximación al estudio de caso, hay que tener en cuenta el escenario de los grupos armados en la región. No ha faltado ninguno. De las Farc -en su momento como grupo armado-: Frente 33, del ELN: Frente Nororiental, el EPL o *pelusos*: Frente Libardo Mora Toro, los paramilitares: Bloque Catatumbo, el Estado a través de la Trigésima Brigada y actualmente grupos como las Águilas Negras, los Rastrojos y los Urabeños³⁴.

La región se configura con las características propias de un Estado con presencia diferenciada y gobernabilidades híbridas (González, 2003). Catatumbo como zona marginada³⁵ es un lugar donde no es raro “que los movimientos guerrilleros y la producción de cultivos de uso ilícito surjan [donde además es] escasa la presencia de los aparatos del Estado” (González, 2003, p.138). Esta realidad supone para los movimientos un reto a la luz del mencionado enfoque de Touraine (citado por Chernick, 2008, p.75), donde los grupos armados bloquean la posibilidad de movilizarse: la violencia como negación de la democracia. Sin embargo, este contexto es más complejo. En múltiples ocasiones, los grupos armados y movimientos sociales, sin compartir reportorios, promueven luchas similares e incluso estos primeros terminan generando un entorno que posibilita la consecución de objetivos propios de la movilización social.

³⁴ Debate eterno para catalogarlos como neoparamilitares, bandas criminales o grupos armados posdesmovilización. Este último es el concepto usado por Teófilo Vásquez en el libro *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 – 2015)* publicado por el Cinep.

³⁵ Las condiciones de marginalidad se exacerban con la falta de servicios públicos, sobre todo acceso a electricidad, y otros como la falta de vías. Varios proyectos se están pensando para la región. De hace tiempo se planteaba la construcción del Anillo Vial (catalogado para la paz), para la conexión de municipios del Catatumbo iniciando en El Tarra; y este mismo municipio está en la lista para la aplicación del Plan 50/51 para construcción de vías terciarias. El cumplimiento de estos programas es imperativo para el éxito del PNIS. La relación entre cumplimiento de estos planes y la participación de la sociedad civil tiene que ver – como ya se ha dicho muchas veces- en la credibilidad del Estado, factor relevante para el ejercicio de prácticas de gobernanza democrático-radical.

Por ejemplo, en el Catatumbo, como se ve en los testimonios de los anexos, un elemento fundamental que aprecian los movimientos sociales de la presencia de grupos armados es el mayor cuidado del medio ambiente en tanto que el conflicto ha disuadido a ejercer explotación ambiental de manera indiscriminada en la zona. Esto a pesar de ciertas contradicciones, puesto que hay actividades propias del narcotráfico, por lo menos avaladas y reguladas por estos grupos, que también generan impactos a nivel ambiental (ver anexo 3.1).

4.1 Movilización campesina en el Catatumbo.

La movilización campesina en el Catatumbo tiene como referente el paro campesino de 2013 (un análisis detallado del paro se encuentra en Cruz, 2017). Los últimos sucesos relevantes han sido un paro campesino en octubre de 2017 y marchas de abril de 2018 donde se crea la Comisión por la vida, la reconciliación y la paz del Catatumbo. Entre los movimientos que se distinguen en las acciones están Ascamcat, Cisca, MPC y Coccam, con un variado repertorio que incluye marchas, protestas, bloqueos y continuos comunicados a la opinión pública. Los motivos que la estimulan son varios, diferenciables incluso en los hitos ya mencionados. En los paros, por ejemplo, predominan la lucha por el reconocimiento de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (ZRC)³⁶, cambios en la política antidroga y acceso a servicios públicos. Por su parte en las movilizaciones de este año, prevalece el llamado por el cese a la violencia en respuesta a un paro armad decretado por el EPL con involucramiento del ELN (para ver con detalle el rastreo de la movilización social en la región véase el anexo 8).

Varias de estas luchas se ven afectadas por retos descritos en capítulos anteriores. El punto 4.1.2 del PNIS, por ejemplo, habla de apoyar los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina como una forma de contribuir al

³⁶ Esta ZRC también ha creado tensiones al interior de las mismas comunidades, en especial entre los campesinos y los indígenas en una pugna por los límites de los espacios pertenecientes a cada uno. Ver: Verdad abierta (2017) *Las tensiones tras la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo* Disponible en: <https://verdadabierta.com/las-tensiones-tras-la-zona-de-reserva-campesina-del-catatumbo/>

cierre de la frontera agrícola y la recuperación de ecosistemas. Sin embargo, esto en el Catatumbo resulta ilusorio cuando el reconocimiento de la ZRC en la región aún no se ha dado. Y es que este reconocimiento se ha visto afectado por una representación que criminaliza al campesino, reconocerla se ha visto desde sectores del Estado como una concesión a las guerrillas (Cruz, 2017).

4.2 Gobernanza democrático-radical para el PNIS en el Catatumbo y El Tarra.

Hay que finalizar aclarando que a pesar de que se hizo énfasis en gran medida en el Catatumbo, hacer que las reflexiones concretas sean pensadas y analizadas para un municipio en específico como El Tarra tiene mucha validez. Las formas de movilización estudiadas responden a una lógica regional, pero el PNIS como política pública, a pesar de interactuar con una sociedad civil regionalizada, se propone y estipula para su aplicación municipio por municipio.

Precisamente por esto es importante pensar la superación de estos retos en un municipio donde el proceso de implementación del PNIS por demás es insipiente. A la fecha, en El Tarra no se ha firmado el acuerdo municipal, pero todo lo que ha ido ocurriendo en la región marca una pauta para la forma como el proceso del PNIS se puede dar en el municipio.

Y esto es así por múltiples razones. En primer lugar, El Tarra al pertenecer al Catatumbo comparte las características contextuales de la región resumidas en el concepto de presencia diferenciada del Estado. Así mismo, el municipio juega un papel importante en los procesos de movilización en la región, por lo menos simbólicamente y más al tener en cuenta los últimos procesos de movilización³⁷. Por último, los retos que devienen de las representaciones negativas del

³⁷ Según el informe *Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto* del Cinep, el municipio de la región donde más se ven repertorios de movilización es Tibú, siendo el único catalogado como municipio de alta intensidad y recurrente en el tiempo en cuanto a movilización. El Tarra, sin embargo, es considerable como un punto importante al estar en el “corazón del Catatumbo”, y es visible en los últimos procesos de movilización ha sido el epicentro de varios encuentros y procesos simbólicos de peso. La condición para Tibú puede deberse más a las características propias del lugar, como centro político y económico de la región siendo el lugar donde la movilización converge.

campesino en la región, así como las fallas de la política de sustitución, en especial los retrasos en los lugares donde ya está en marcha como Caño Indio, y su existencia en paralelo a la erradicación forzada; hacen que la confianza del campesinado con el Estado en El Tarra no sea necesariamente la mejor.

Por lo que no se puede suponer que el no haber firmado aún en El Tarra el acuerdo municipal para el PNIS, signifique que la comunidad tarrense llegue en tabula rasa al proceso de construcción e implementación de la política en el municipio. Lo que ha ido ocurriendo en la región afecta y afectará el quehacer de la política en el lugar.

La forma como se circunscriben los PNIS deviene entonces en otra dificultad de articulación institucional, y es entendible dada la división administrativa del país donde el municipio es la unidad fundamental. Sin embargo, el comportamiento regional evidenciado en las formas de movilización de los campesinos (cocaleros) en otras realidades, sugiere que debería pensarse una figura que involucre esta realidad.

En algunos casos se ve un avance. Mientras en el Putumayo y Nariño se firmaron acuerdos regionales que implicaban a varios municipios en el mismo, incluso se firmaron unos segundos acuerdos focalizados en los municipios, el Catatumbo donde también debería existir un acuerdo regional, se han dado tan solo un acuerdo municipal.

En últimas, a pesar de los retos, la posibilidad de construir el PNIS en El Tarra a través de prácticas de gobernanza democrático-radical existe y ha existido. A los retos se contraponen los pequeños avances mencionados en materia de la postura del país en el régimen internacional contra las drogas y la existencia de representaciones que validan al campesino cocalero. En la región, además, se ha reactivado un espacio que puede catalogarse a la luz del modelo de gobernanza usado para el análisis: la Mesa de Interlocución y Acuerdo del Catatumbo, donde

convergen los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil de la región para tratar temas como la implementación del Acuerdo Final (ver anexo 8).

CONCLUSIONES.

En el plano práctico el principal aporte de la investigación a la ciencia política es la de proponer un marco analítico para la relación Estado-sociedad civil en la construcción de políticas públicas para el posconflicto en Colombia, partiendo de los retos existentes para que dicha relación se lleve a cabo. Así, se propone que tales retos sean rastreados a la luz de tres componentes: las representaciones entre las partes, la forma como está planteada la política pública y los procesos de movilización social en contexto –como manifestación de la sociedad civil-. A su vez, estos componentes deben ser dilucidados en lo posible en tres niveles analíticos: internacional, nacional y local/regional.

En el plano teórico, se evidencia la importancia de ampliar los elementos conceptuales que sustentan la relación Estado-sociedad civil a partir del concepto de gobernanza. Teniendo en cuenta que se trata de una gobernanza para la construcción de políticas que materializan el Acuerdo Final, se debe hacer énfasis en la necesidad de condiciones democráticas participativas en estos procesos de construcción. A su vez, es necesario comprender que estas prácticas de gobernanza democrática-radical se ven envueltas en un contexto bastante complejo y es necesario rastrear los retos que tales complejidades proponen.

Son varios los elementos puntuales que complejizan la construcción de políticas como el PNIS, más aún, enfatizando dichas complejidades en los retos que tiene la sociedad civil para participar en la puesta en marcha de estas políticas. A lo largo de la investigación se hace evidente el supuesto elemental que la sustenta, y es la existencia de retos en los planos representacionales entre el Estado y la sociedad civil (cuya manifestación en el caso de estudio es el movimiento campesino cocalero); en el cómo está constituida la política pública; y retos

contextuales de regiones con presencia de diferencia del Estado, como el Catatumbo, con todo lo que ello implica (marginalidad, ausencia de servicios públicos, presencia de grupos armados, etc.). Por lo tanto, para garantizar una mejor y más afectiva participación de las comunidades campesinas en el PNIS, es imperativo hacer frente a estos retos.

Otro punto a concluir sobre la gobernanza como relación Estado-sociedad civil teniendo en cuenta el caso estudiado, es la importancia de los factores internacionales. Al hablar de sustitución de cultivos de uso ilícito no se puede dejar de hablar del régimen internacional contra las drogas. Las posturas asumidas por Colombia en el exterior tienen un impacto a su manera en la forma como aborda el problema en lo doméstico, y las estructuras rígidas que a nivel internacional se tienen sobre el tema cortan un poco el campo de acción del Estado colombiano.

También tiene impacto la existencia de una movilización transnacional del movimiento cocalero. Además de compartir experiencia, estas voces pueden hacer eco en las discusiones internacionales sobre los cultivos de uso ilícito. A pesar de todo esto, la construcción del PNIS no supone un ejercicio de gobernanza global, sino de gobernanza local internacionalizada –de carácter democrático-radical claramente-.

Sobre cada una de las variables de retos mencionados se tiene que: primero, la existencia de representaciones del campesino cocalero como pequeños productores u objetos de asistencialismo resulta cuestionable puesto que no responde al deber ser de una política de desarrollo agrario como lo señalan Albert Berry entre otros. Sin embargo, para el caso colombiano, la posibilidad de afianzar una política como el PNIS que parte del reconocimiento del cocalero como sujeto campesino y no como criminal, es un gran avance. Esto es que, como proceso de democracia radical, se gana con la posibilidad de abandonar la representación de criminal hacia los campesinos; pero no necesariamente se pierde con la existencia de las otras dos representaciones, se abre si, o se afianza un espacio conflictivo entre el Estado y los movimientos campesinos donde hasta las

representaciones son objeto de disputa, pero una disputa que no niega al otro. Ahora, quitar la representación que criminaliza al campesino cocalero aún es una tarea en curso.

En cuanto a elementos de la política pública, la existencia en paralelo con la erradicación forzada, así como la desarticulación con los otros programas del Acuerdo Final y la oferta institucional dispersa; generan pérdida de confianza y hacen onerosa la participación de la sociedad civil.

En los elementos contextuales de la movilización social, son varias las problemáticas del Catatumbo, así como la respuesta de la movilización campesina frente a ellas. Se evidencia un repertorio de movilización variado, incluyendo comunicados continuos, marchas, protestas y bloqueos. Los motivos de la movilización también son diversos, destacándose la lucha por el reconocimiento de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, la puesta en marcha de la Mesa de Interlocución y Acuerdo del Catatumbo (espacio representativo para hablar de prácticas de gobernanza democrático-radical en la región), cambios en política de cultivos ilícitos, cumplimiento del Acuerdo Final, el cese de la violencia, entre otros. Esto hace que el objeto de reclamo de estas movilizaciones no sea tan solo el Estado sino también los grupos armados que hacen presencia en la zona.

Se reconoce que en la investigación lo que se gana en amplitud se pierde en profundidad. Pero los planteamientos teóricos, a pesar de lo variados, son trabajables en conjunto y la información que los sustentan existe. Responder a la pregunta de investigación sin abordarlo de esta manera habría sido un despropósito. Claro está que sobre cada uno de los retos aquí presentados bien valdrían investigaciones que profundicen en cada uno de ellos: la construcción del sujeto cocalero en Colombia y su evolución en los últimos años, evaluaciones a profundidad sobre el PNIS en particular cuando cumpla un periodo de aplicación considerable o estudios sobre las últimas oleadas de movilización en el Catatumbo que recojan datos más cuantitativos y representativos sobre los repertorios y motivos de lucha.

Sobre la categoría local/regional también se obtiene una conclusión. La aproximación al estudio de caso se planteó desde el municipio de El Tarra pero no se podían desconocer el contexto regional del Catatumbo. Esto a causa de lo siguiente: las formas de movilización estudiadas responden a una lógica regional, pero el PNIS como política pública, a pesar de interactuar con una sociedad civil regionalizada, se propone y estipula para su aplicación municipio por municipio. En algunas zonas del país como Putumayo o Nariño se plantearon acuerdos regionales de sustitución que respondían un poco más a esta realidad. En el Catatumbo, por el contrario, la lógica municipio a municipio se mantiene.

Es así, que los efectos de los retos que se analizaron, como la pérdida de confianza, ya van haciéndose lugar en El Tarra aun cuando allí no está en marcha el PNIS. Pensarse los retos para la participación en el municipio mirando hacia un futuro próximo cobra entonces todo el sentido. Sin embargo, lo descrito y analizado hasta el momento es todo menos una realidad estática, menos ante el actual panorama electoral con las repercusiones que se tendría a partir de una eventual presidencia de Iván Duque, como se menciona en el apartado 3.3.

Por último, recordar que esta investigación se inició con una pregunta: ¿con las manos amarradas? Su respuesta es no. Es claro que los retos son múltiples y en muchas ocasiones el futuro es desalentador, no solo para la participación de la sociedad civil en el PNIS, sino por la posibilidad de éxito del PNIS en sí mismo. Pero a pesar de ello, a pesar de los retos presentes, lo menos que se puede decir es que la movilización social tenga las manos amarradas. El panorama es turbio pero la acción se mantiene.

La sustitución, esto a título personal, es una apuesta necesaria para superar los flagelos resultados de la siembra de cultivos de uso ilícito, que no deberían ser tal. Es necesario trabajar para garantizar una vida digna a las comunidades que lo viven. Es por ello, que de entre todos, no hay mayor reto que perder la vida por esta causa. A quienes ya la han perdido, y a quienes la ven amenazada, va dedicada esta investigación. Y al Catatumbo, por su puesto.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alta Consejería para el Posconflicto (2017) Descripción hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS. [en línea] Disponible en: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html> Recuperado: 04/06/2018.
- Archila, M. (2001). Vida, pasión y... De los movimientos sociales en Colombia. In M. Archila, & M. Pardo (Eds.), *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*.
- Arias, M., Aunta, A., Carvajal, C., Merchán, J. C. (2016) *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. CINEP
- Aunta, A., & Barrera, V. A. (2016). *Conflictividades y agendas territoriales*. Retrieved from: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/-co/co010/index/assoc/D11902.dir/Conflictividades_y_agendas_territoriales.pdf
- Barrera, V., Coronado, S., Hoyos, C., Guzman, T., & Garcia, M. (2016). *Tendencias de la movilización social en municipios críticos para el posconflicto* CINEP.
- Berry, A. (2002) “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, Economía Institucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, volumen 4, N° 6.
- Berry, A. (2017). El error más grande de la política económica colombiana. *Ruralidades Y Territorialidades ¿Agroindustria, Agricultura Familiar O Ganadería Extensiva?*, 1, 29-31.

- Borda, S. (2006) La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional* (65), 66-89.
- Borda, S. (2011). La política multilateral colombiana de drogas durante los dos periodos de uribe. In A. Gaviria, & D. Mejia (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos.* (). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Camacho, Álvaro (Ed.) (2006). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina.* Bogotá: Obreal, Comisión Europea, Universidad de los Andes. (pp. 253).
- Camacho, A. (2011) "Narcotráfico: *mutaciones y política.*" en Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. *Ediciones Uniandes, Bogotá, DC.*
- Camacho, A.; Gaviria, A. y Rodríguez, C. (2011) "El *consumo de droga en Colombia*" en Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. *Ediciones Uniandes, Bogotá, DC.*
- Canto Sáenz, R. (2012). *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política.* Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=mx/mx-010&d=13324933002oai>
- Carvajal, C. (s.f.) *Lecturas territoriales en clave de paz. región del Catatumbo,* Cinep, Redprodepaz.
- Cepeda, C. (2015a). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. In E. Pastrana, & H. Gehring (Eds.), *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto.* Bogotá:
- Cepeda, C. (2015b). *Resistencias contra el neoliberalismo: Entre lo local y lo global*

- Chernick, M. (2008) *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. p. 85-141. Ediciones Aurora.
- CINEP, FESCOL, NIMD, & CORAID. (2016). *Movilización por la paz en Colombia: Una infraestructura clave para el posacuerdo*.
- Córdoba, L. P. (2018) *Entrevista para el periódico El Espectador en el marco de la rueda de prensa de Coccam del 6 de marzo de 2018*. [en línea] Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/esta-en-riesgo-de-fracaso-el-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-coca-coccam> Recuperado: 04/06/2018.
- Cruz Rodríguez, E. (2017). La protesta campesina en el Catatumbo Colombia (2013). Un análisis sociopolítico. *Mundo Agrario*, 18 (39), e073. <https://doi.org/10.24215/15155994e073>
- Durán, A. (2017) *La descertificación y otros demonios*. [en línea] disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10545-la-descertificaci%C3%B3n-y-otros-demonios.html> Recuperado: 04/06/2018.
- Fajardo, D. (2015). “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana” en: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 361-422). Bogotá: Desde Abajo.
- Frey, K., & Torres, A. C. (2015). Capítulo 7 gobernanza y democracia desde acción colectiva urbana. *Acción colectiva. Gestión territorial y gobernanza democrática en Bogotá* (pp. 225-263). Bogotá: Universidad Piloto.
- Gilhodes, P. (1988). *Las luchas agrarias en Colombia* (No. Doc. 16063)* CO-BAC, Santafé de Bogotá).

- Gómez, M. I. (2008). Las políticas públicas en la sociedad globalizada. *Opera*, (8), 175-194. Retrieved from <https://doaj.org/article/dfda3657b2a84ad88ca262923c2ae4f7>
- González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. *Colombia Internacional. Universidad De Los Andes*, 124-158.
- González, F. (2016) *¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición*. REVISTA CONTROVERSIA, (206).
- Herrera-Jaramillo, M., Mendez, Y., & Tobón, G. (2016). Ni pequeño productor, ni agricultor familiar, soy campesino. En *Dime qué Paz quieres y te diré qué campo cosechas: reflexiones sobre lo rural en los diálogos de La Habana* (pp.149-177). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Holguín, M. A. (2017) Intervención de la Canciller María Ángela Holguín en el segmento de alto nivel del 60º Período de Sesiones de la Comisión de Estudefacientes de las Naciones Unidas.
- Kaldor, M., & Udina, D. (2005). *Global civil society. An answer to war. La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*
- LeGrand, Katherine (1986), "Los antecedentes agrarios de la violencia: El conflicto social en la frontera colombiana, 1850 – 1936", en libro, "Pasado y presente de la violencia en Colombia, Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Palacio, Marcos (2011), "¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930", tercer capítulo, Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Pinto, M. T. (2004). *Entre la represión y la concertación: Los cocaleros en el chapare y en el putumayo*.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. 10.1017/S0020818300027697 Retrieved from http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027697
- Pizarro L., E. (2015) “Una lectura múltiple y pluralista de la historia” en: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 3-94). Bogotá: Desde Abajo.
- Prensa Rural (21 de marzo de 2014) Culmina el I Encuentro Internacional Cocalero [en línea] disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article13974> Recuperado: 04/06/2018.
- Presidencia de la República (2017). Decreto ley número 896 de 2017, *Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS*
- Ramirez, M. C. (2001). Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el putumayo: El poder visible de la sociedad civil y la construcción de una nueva ciudadanía. In M. Archila, & M. Pardo (Eds.), *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*.
- Restrepo, A. L. (2016). *Remedios nocivos: los orígenes de la política colombiana contra las drogas*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers, pp. 652-667.

Salgado, H. (2017). Hacia una nueva política pública sobre sustitución de cultivos de uso ilícitos y desarrollo alternativo. Análisis del punto 4 del acuerdo final. *El acuerdo agrario* (pp. 79-118) Ediciones Aurora.

Santos, J. M. (2017) Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 72° periodo de sesiones ordinarias

Semana (2015) *Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del gobierno* [en línea] disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-reconocimiento-del-conflicto-armado-parte-del-gobierno/239313-3> Recuperado: 04/06/2018.

Stuart, H. (1997). El trabajo de la representación. *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, 1-55.

Tarrow, S. (1997). El poder en movimiento. *Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

UNODC (2017) *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016* [en línea] disponible: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CE-NSO_2017_WEB_baja.pdf

Zorro, C. (2011) *Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)*. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Ediciones Uniandes, Bogotá, DC.

Bibliografía sin publicar.

Cubides, J. (2018) *Distintas maneras de ser campesino: la heterogeneidad de las formas campesinas de producción en tres fincas de Villahermosa, Tolima*.

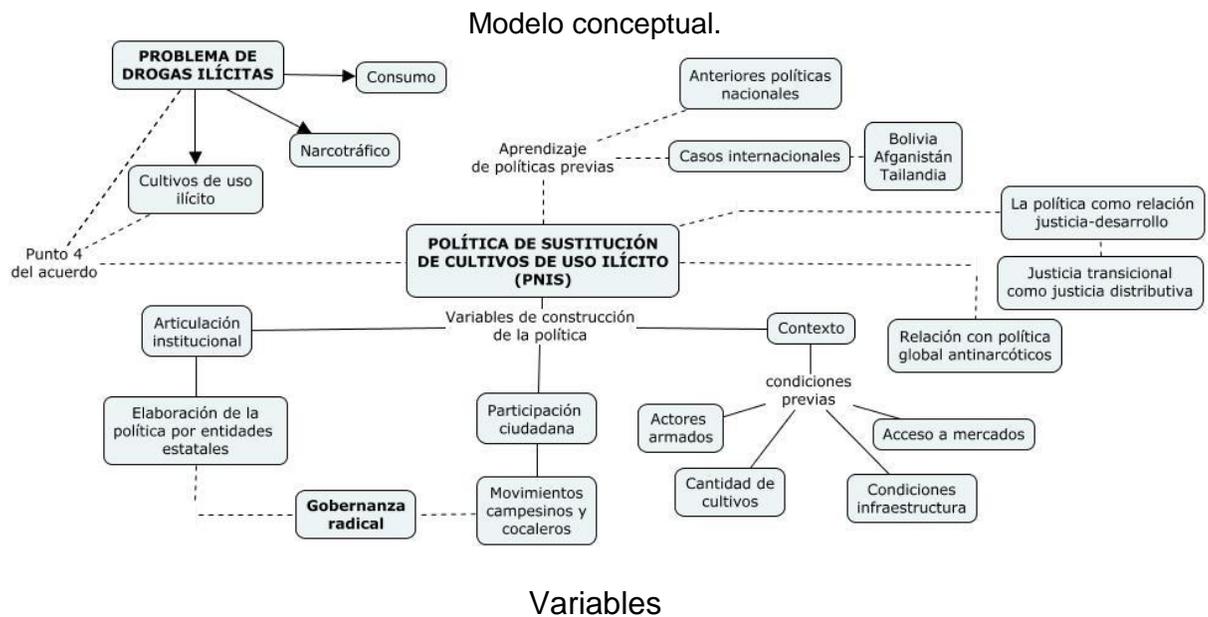
Torres, A. (2017) *Gobernanza: entre el temor a la ingobernabilidad y la experimentación democrática*. Tesis doctoral.

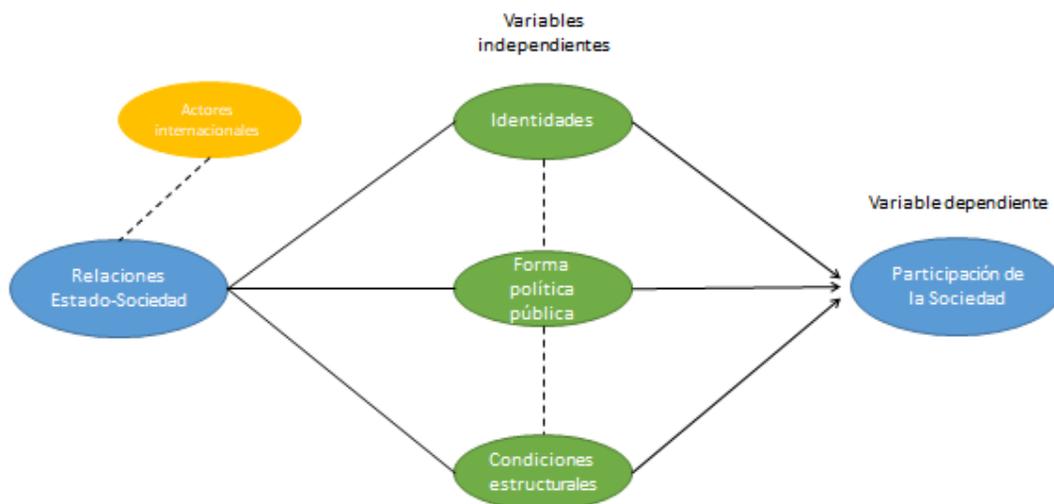
Entrevistas citadas.

Mora, W. (17 mayo de 2018) Entrevista a Wilder Mora, líder de Coccam en el Catatumbo.

ANEXOS.

Anexo 1. Modelo conceptual, variables y propuesta teórica.





Modelo de relaciones para una gobernanza local internacionalizada



Anexo 2: Fases y elementos del PNIS.

Varios son los puntos clave que muestra el decreto sobre la naturaleza del PNIS. El primero de estos obedece a los criterios para ser beneficiario del plan, en los que destaca una fecha de corte -10 de julio de 2016 de 2016-, donde a partir de esta, no se puede ser beneficio de la política de sustitución.

Seguido de esto, el artículo 7 resume cinco elementos para el desarrollo de la política que -como la mayoría de su contenido- ya se enunció en el punto 4 del Acuerdo Final. Estos son:

1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
2. Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA
3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.
4. Priorización de territorios.
5. Tratamiento Penal Diferencial. (de Colombia, 2017, p.11).

Con respecto a los criterios de priorización de los territorios, se establecieron los siguientes cuatro:

1. Zonas priorizadas en el marco de los PDET;
2. Densidad de cultivos de uso ilícito y de población;
3. Parques Nacionales Naturales según la normatividad vigente;
4. Comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial. (de Colombia, 2017, p.11).

Por último, se establece una vigencia de 10 años para la aplicación del PNIS en el país. Esto en cuanto a las condiciones propuestas en el decreto y el Acuerdo Final. Ahora bien, en términos prácticos la forma como se pretende llevar a cabo el plan, se desarrolla a través de tres etapas, cada una con una temporalidad y función establecida. Esta hoja de ruta es la siguiente:

Gráfica 1: Ruta metodológica del PNIS.

DESCRIPCIÓN HOJA DE RUTA METODOLÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PNIS



ETAPA A: RECONOCIMIENTO ESTRATÉGICO MES 0 - MES 1

Tomado de: Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto - Descripción hoja de ruta metodológica de intervención del PNIS.

Grosso modo, la etapa A de Reconocimiento estratégico, supone el acercamiento con la comunidad con el fin de realizar el diagnóstico con base en el cual aplicar el PNIS en el lugar. La Etapa B de Alistamiento posee cuatro puntos clave:

1. “Jornadas de socialización conjunta a nivel de los núcleos veredales, donde las comunidades manifiestan la disposición de hacer parte del PNIS.
2. Firma del acuerdo colectivo a nivel municipal, departamental o regional, con el cual se formaliza el compromiso de las comunidades, el Gobierno Nacional y las FARC con la sustitución voluntaria.
3. Puesta en marcha de los espacios de participación comunitaria para la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución voluntaria.
4. Vinculación individual de las familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras al PNIS.” (Alto Comisionado para el Posconflicto, 2017).

Finaliza la Etapa C de implementación que supone los siguientes componentes:

- “Levantamiento de la línea de base de cultivos de uso ilícito por parte de UNDOC.
- Asambleas para la definición de los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos - PAI con las comunidades.
- Pago de los montos a las familias” (Alto Comisionado para el Posconflicto, 2017).

En cuanto a la asistencia técnica esta apunta a:

- “Adecuación del terreno y levantamiento de los cultivos de uso ilícito.
- Implementación del componente de autosostenimiento y generación de ingresos rápidos.
- Proyectos productivos con visión a largo plazo.
- Verificación del cumplimiento por parte de UNDOC” (Alto Comisionado para el Posconflicto, 2017).

Por último, en esta fase:

- “Elaboración, implementación y evaluación de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo - PISDA” (Alto Comisionado para el Posconflicto, 2017).

2.1 Situación actual de los cultivos de uso ilícito.

Los datos aquí mostrados son de los últimos reportes oficiales publicados en 2017 sobre el estado de cultivos en 2016. Empiezan ya a circular cifras en medios de comunicación, pero los informes oficiales de mecanismos como UNDOC no están disponibles hasta julio del presente año. Sin embargo, no es desdeñable observar el panorama con el que arranca el PNIS. Vale la pena continuar el monitoreo una vez se tenga acceso a esa nueva información.

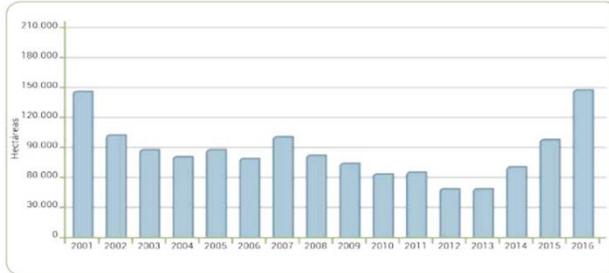
El Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, publicado en el 2017; muestra un exorbitante aumento en la cantidad de hectáreas con cultivos de coca. Entre el 2015 y 2016 la variación del 52% por ciento, pasando de 96.000 hectáreas a 146.000 en este periodo de tiempo.

Tabla 2: Variación de hectáreas de coca en Colombia.

2015	2016	% variación
96.000 ha	146.000 ha	52%

Fuente: elaboración propia. Datos tomados de: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, UNODC (2017)

Gráfica 2: Evolución de cultivos por hectáreas en Colombia



Gráfica 1. Serie histórica de área con coca a 31 de Diciembre, 2001 - 2016.

Tomado de: UNDOC - Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

La región que más aumentó la cantidad de cultivos fue la Región Central, que reportó una variación del 147% pasando de 16.397 hectáreas en 2015 a 40.526 en 2016. La importancia de esta región radica en los territorios que la componen. La Región Central, tal como lo adopta UNODC para la fabricación de su informe, está compuesta por tres subregiones y nueve departamentos, a saber: Catatumbo (Norte de Santander y Cesar), Bajo Cauca (Antioquia, Bolívar y Córdoba) y Magdalena Medio (Santander, Boyacá, Caldas y Cundinamarca). Como se observa, la región de la aproximación al estudio de caso se encuentra presente en la lista. Los datos puntuales al respecto se presentan en el capítulo 4.

Tabla 3: Variación de hectáreas de coca en la Región Central.

Región	2015	2016	% variación	% total nacional	Subregiones	Departamentos
Central	16.397 ha	40.526 ha	147%	28%	Catatumbo Bajo Cauca Magdalena Medio	Norte de Santander y Cesar. Antioquia, Bolívar y Córdoba. Santander, Boyacá, Caldas y Cundinamarca.

Fuente: elaboración propia. Datos tomados de: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, UNODC (2017)

Los factores que explican este aumento son varios y muchos de estos tienen sus dimensiones políticas. La oposición defiende que el aumento se da por las concesiones del Gobierno a las Farc-Ep y se califican de error decisiones como la

suspensión de la aspersión aérea con glifosato (Semana, 2015); mientras que otros sectores, incluso el Gobierno Nacional a través de la canciller, defienden la tesis que la aprobación de la política de sustitución años antes de la firma misma de los acuerdos y de su puesta en marcha, incentivo a los campesinos que no la tenían pero que padecieran de circunstancias de contextos similares a aquellos que sí, a sembrar cultivos de uso ilícito con la fin de obtener los beneficios del programa (Holguín, 2017).

El panorama en el Catatumbo y El Tarra es el siguiente: la región concentra el 17% de los cultivos de coca en el país, mientras el municipio posee el 3% del total nacional. La relación porcentual según el lugar se ve reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 4: Cantidad de hectáreas de coca en el Catatumbo y El Tarra.

Región	Total	Subregión	Total	Municipio	Total
Central	40.526 ha (28% total nacional)	Catatumbo	24.721 ha (17% total nacional 61% de la región)	El Tarra	3.683 ha (3% del total nacional 9% del regional 15% del subregional)

Fuente: elaboración propia. Datos tomados de: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, UNODC (2017)

Anexo 3. Reporte de testimonios.

Los testimonios a continuación se reconstruyeron a partir de notas de las conversaciones con sus protagonistas, por las razones descritas en el apartado de metodología. Se opta por hacerlos en primera persona por facilidad en la redacción, sin embargo, existen expresiones recogidas de forma textual que han sido puestas entre comillas.

Estos testimonios se enmarcan en una serie de órdenes sociales propios de regiones como el Catatumbo y municipios como El Tarra; que se relacionan con la

idea de la presencia diferenciada del Estado. La cooptación de espacios de creación de reglas de juego por otros actores –armados en este caso- es evidente.

En la estrecha carretera entre Tibú y El Tarra, se empieza a visualizar la convivencia de recursos naturales puros –selva y yacimientos de agua- con, por ejemplo, pequeños cultivos de coca en los patios y antejardines de casas campesinas. A esto se agregan detalles que permiten observar los órdenes sociales arriba mencionados.

Para la fecha, en el trayecto se veían por lo menos cuatro pendones del EPL deseando *feliz navidad y próspero año nuevo*. En estos había una foto en el centro con integrantes armados de esta guerrilla, y al costado el siguiente mensaje: “La desigualdad social es más violenta que cualquier protesta”.

Después de un semi-túnel natural, un pedazo de carretera completamente pavimentado y una estación de servicio, que anuncian la llegada a El Tarra, existe un puesto de control del ejército como punto último antes del casco urbano. El puesto de control es una trinchera puesta al costado de la carretera donde permanece un soldado. Otros dos se aproximan al carro y hacen bajar a los pasajeros para una revisión de estos y del vehículo. El chequeo se repite también en el sentido contrario. En este lugar existe también un pendón, pero que anuncia lo siguiente: “Integrante del ELN: vuelva a disfrutar las cosas sencillas de la vida. Vuelva a disfrutar esta Colombia”.

El pueblo muestra mucho dinamismo. Bastantes comercios de los más variados, con las calles principales pavimentadas y gente por muchas partes. La movilización en moto parece la más común. El puesto de policía no se encuentra en la plaza central del municipio, sino en la entrada, justo después del punto de control de ejército. Es imposible de observar, “parece una cárcel”, comentan, pues

se encuentra completamente arropado por lonas negras para evitar la entrada de granadas y la muerte de policías por acción de francotiradores³⁸.

En el transcurrir del día se observa tranquilidad en el pueblo. Varias casas se ven con las puertas abiertas y los vehículos se dejan sin seguro y en las calles. Se habla que los robos están prohibidos por los *pelusos*. Lo mismo que en las fiestas del pueblo, festejadas en agosto, donde se imponen multas a quienes causen problemas o peleas. Comentan que la tarifa está de cinco millones para quienes peleen a golpes y veinte para quienes usen armas. De no realizar el pago deben irse del pueblo.

Incluso, la forma como se ejercen profesiones relacionadas con la seguridad privada se ven permeadas por estas reglas. La oficina de la registraduría en el municipio cuenta con servicio de vigilancia, cuyo vigilante se encuentra con todos los implementos comunes de vestimenta que los identifican, salvo la particularidad que no posee ningún arma. “Los *pelenos* nos la quitan” comenta el guardia entre risas.

La salida de El Tarra se realizó por la vía que termina de atravesar el Catatumbo hacía occidente a través de la zona rural del municipio de Teorama, pasando por corregimientos como El Aserrio y San Pablo, hasta llegar a Convención y Ocaña. El panorama es de muchos cultivos de coca, varios al pie de las casas de los campesinos e incluso a escasos metros del último puesto de vigilancia del ejército visible desde El Tarra, más encaramado en las montañas.

La vía, es un camino destapado del que se sueña sea una verdadera forma de conexión de todo el Catatumbo. En este tramo se encontraron otros peajes comunitarios, uno recién se sale de El Tarra. Solo se debe pagar uno y en adelante mostrar el tiquete que evidencia el pago. Quien facilitó el recorrido, el

³⁸ Casos de esto se presentaron en abril del 2016. Ver en La Opinión (2016) *Muere comandante de la Policía en El Tarra tras hostigamiento del ELN* [en línea] disponible en: <https://www.laopinion.com.co/judicial/comandante-de-la-policia-en-el-tarra-sufre-un-atentado-109501#OP>

primer líder comunitario con quien se hizo contacto, se quejaba en algunos de estos puestos porque las máquinas que se tenían dispuestas para el mantenimiento de la vía las usaban constantemente en otros sectores menos los cercanos a El Tarra. Además de las condiciones de la carretera, hizo un apunte sobre las costumbres en la conducción de motocicletas: “allá toca usar casco siempre, pero por aquí está prohibido usarlo”.

Con este líder se tocaron temas en especial temas generales de contexto. Otras apreciaciones e información otorgada por él son las siguientes:

3.1 Testimonio 1. Líder comunitario de El Tarra.

Sobre los cultivos de coca tengo que decir que me causa incomodidad algunas cosas. La guerrilla dice que quiere cuidar el medio ambiente, pero permiten que se hagan cultivos en los nacimientos de los ríos para el beneficio de los cultivos, pero las fuentes de agua se secan.

Lo otro es que a cada rato están dañando el tubo (Caño limón-Coveñas, que pasa por la zona) y el problema no es tan solo que rieguen petróleo, sino que tumban árboles en un área para luego quemarlo a cielo abierto para sacar un líquido que le dicen *pategrillo*. Con eso se ayudan para hacer la pasta de coca.

Y pues en general del proceso de paz, hay que decir que “la guerrilla es un mal necesario” (las Farc). El Catatumbo sigue igual, pero con una fuerza menos que ponga control. Y es que es jodido, la guerrilla se contradice con lo del cuidado del medio ambiente, pero se tiene miedo que eso con la paz entren muchas multinacionales y acaben también con la naturaleza.

3.2. Testimonio 2. Representante del CISCA (Comité de Integración Social del Catatumbo).

Para empezar, hay que decir que hay un 80% de incumplimiento del Acuerdo. Se espera el PDET para diciembre, para poder construir desde acá. Pero hasta ahora solo hay tres pre-acuerdos de PDET.

Sobre la sustitución de cultivos, la problemática son las alternativas de sustitución. En la zona vemos el plan piloto en Caño Indio de principios del año pasado. Pero no hay garantías de cumplimientos. Pagos si hay, pero no hay procesos productivos.

Se puede arrancar toda la coca, pero ¿y lo demás pagos? ¿Y el desarrollo social? Desde el Cisca somos críticos sin oponernos. Le damos el respaldo porque no es un plan de gobierno, es una política que trasciende.

Ahora, uno de nuestros temores que se dice algo pero hacen lo contrario. Si la sustitución se financia con empresas a las que luego le entregan concesiones en la zona, se “pone en riesgo la estabilidad y permanencia de la gente en el territorio”. Se ponen en riesgo los bienes humanos y naturales.

Todo esto provoca hermetismo en la gente. El problema es que sustituyan o no, les van a erradicar la coca. Ahora, algo más que veo es que no hay cohesión de propuestas del PDET, el PNIS y la ART. Cada cual va como para un lado.

3.3 Testimonio 3. Líder de Asociación de cacaoteros de Paccelli - Tibú.

Yo soy de Paccelli, pero también me la paso por acá en El Tarra, uno tiene amigos en ambas partes. De la cuestión de la coca ¿qué le puedo decir?: todos los cacaoteros tienen coca; yo no tengo, pero la mayoría de mis compañeros en la asociación a pesar de sembrar cacao también tienen coca. Y es que tiene que haber comercialización. ¿A quién le vendemos el cacao? Si muchas veces, para ponerle un ejemplo, están comprando un kilo de cacao en 4.000 pesos, pero los procesos para producirlo están en 4.700. Así es muy difícil. Necesitamos ayuda en centros de acopio y comercialización.

Con el PNIS es complicado porque con darnos plata no sirve. Le dan a uno esa plata y se compra una moto y ya, hasta ahí llegó. A Paccelli van y dicen que nos van a dar un colegio y un puesto de salud, ¿pero esa es en verdad nuestra urgencia? Yo he vivido toda la vida sin eso. Como campesinos lo que necesitamos

es conexión con gente que nos compre el cacao. Y nosotros tenemos mucho potencial, nos hemos venido especializando y haciendo el cacao orgánico. Con decirle que podríamos sacar licor de chocolate que es lo más valioso. Con la APC y la Red Adelco se han adelantado cosas. A mí me llevaron una vez a Ecuador a ver como trabajaban allá el cacao; y es probable que nos den para una planta, pero también que se quede como un elefante blanco.

Volviendo a lo de los cultivos, “como no nos cumplen, en un año del programa vuelve a haber coca”. Yo pregunto ¿por qué toda la sustitución de una vez? Si no hay garantizados los recursos. Y lo otro es que hay mucha gente que se lucra aún de la coca. Hay un problema de orden público y hay “organizaciones de izquierda” que aún no nos quieren dejar sustituir.

Y lo que se ve de lo que ya han ido haciendo en Tibú es que la asistencia técnica y comercialización no está llegando. Por eso le digo, “si estamos de acuerdo con la sustitución, pero hay que ver cómo”.

3.4 Testimonio 4. Integrante de ASCAMCAT (Asociación Campesina del Catatumbo).

Es poco lo que le puedo decir. Lo primero es saber que hay varias organizaciones trabajando acá esos temas. Yo pertenezco a Ascamcat y también soy parte de Coccam más que nada por parte del municipio de San Calixto, y con todos ellos trabajamos a nivel nacional también con la Cumbre agraria.

Sobre el programa de sustitución solo digo que es muy difícil. Nada más mirar la zona veredal de Tibú en Caño Indio que es donde se está haciendo el piloto y solo llevan el 10%. Al gobierno le está quedando grande.

3.5 Testimonio 5. Integrante de ASCAMCAT (Asociación Campesina del Catatumbo).

Yo le quiero complementar una cosa que le preguntó al compañero, pero que no quedó tan bien contestada. La pregunta que usted hace sobre la mujer, y él tiene

razón al decir pues que a veces se ve disminuida su importancia, pero eso es por diferentes causas. Pero en la asociación las mujeres son relevantes. Hay varias incluso en puestos de mando. Lo que pasa es que estamos ante un escenario de “nulidad de derechos sexuales y reproductivos” y así es complicado. ¿Cómo hace una mujer por acá para participar activamente en política si a los trece o catorce ya es mamá y tiene que cuidar de sus hijos?

3.6 Testimonio 6. Líder de las FARC y miembro de la Fundación Colombiana de Ex Combatientes y Promotores de Paz (FUCE PAZ).

Antes que nada, tengo que contarle cómo llegué hasta aquí. Yo vengo de otra parte, primero me recorrí gran parte del país. Yo llegué en el 99. Ese fue el mismo año de la masacre de la Gabarra que hicieron los paramilitares: el 29 de mayo de 1999. Era un sábado. Una gran desestabilización del Catatumbo. Meses después, para agosto del 99, nos paramos del Caguán porque estaban entrando las autodefensas a varios territorios.

Sobre los cultivos ilícitos hay que decir que hubo una “descomposición del tejido social”. Para la sustitución el Estado es el que tiene la plata. Ahora usted ve al guerrillero hablando de sustitución, y es que claro, con el narcotráfico y otros problemas decían que nosotros éramos la causa de todos los problemas. “Si nosotros somos el problema, ahí están las armas”.

Volviendo, hay que tener claro que “el narcotráfico es una invención del capital para justificar la guerra”. Pero la sustitución no puede hacerse a la ligera, yo digo que la sustitución debe ser graduada. Sin embargo, ahorita lo que nosotros digamos no pasa más de ser un reclamo.

Yo le hablaba de la descomposición del tejido social. Fíjese en los Barí. El consumo tradicional de coca de los Barí no es una preocupación porque es muy poquito, es no preocupa. Pero adentro de las comunidades ha habido cambios culturales. De las 23 comunidades indígenas que hay en la zona, 9 tienen cultivos. Ahí, por ejemplo, ya dejan de ser jóvenes indígenas y son ahora raspachínes. Y es

que la coca acá está en muchas partes. “Prácticamente que el jardín de los policías es coca”.

Y la sustitución no es todo algo nuevo. Marulanda tuvo un proyecto piloto de sustitución en San Vicente del Chairá en el Caqueta. Lo que diría para esto son cuatro cosas: 1. Proyectos articulados con toda la cadena de comercialización y consumo; 2. No obligación al monocultivo; 3. Sustitución gradual; 4. Control del libre mercado, porque el campesino está en desventaja.

Pero en general el panorama es delicado. Tocando otro tema que incumben a la región: los diálogos con el ELN. Yo no creo que el ELN entregue las armas. “Muchos aquí les decimos que no comentan el mismo error”. Por muchas razones. Es que ya no estamos haciendo la misma presencia en las comunidades.

Sobre nuestra relación con el narcotráfico, pues nosotros lo que hacíamos era garantizarle un precio justo al campesino. La guerrilla ponía un recomendado, ahí se cobraban más o menos 8.000 por arroba raspada. Entonces póngale que de 40 arrobas de hoja el precio, lo que le pagaban al campesino eran 2.400.000. Entonces lo que hacía el recomendado era cobrarle 2.700.000 al narcotraficante que se llevaba la hoja de coca, le pagaba la parte al campesino y se quedaba con el cobro de los 8.000 por arroba.

Las Farc intentó que fueran dos hectáreas de coca por finca, y que por cada hectárea había que sembrar también lícito en el lugar, pero fue difícil. De hecho, se mostraron muchos choques con el ELN. Ellos en un momento empezaron a arrancarles la coca a los campesinos. Las Farc presionaba que era un problema social, lo que había que hacer era controlar.

La cuestión del control es complicada. Dependiendo cómo se iban dando las cosas, a veces por ejemplo los campesinos se pasaban a decir que estaban era bajo protección del ELN. Desde el 2006 se llegaron a acuerdos en políticas

sociales con el ELN en preservación de fuentes hídricas y economía de auto sostenimiento.

En todo caso, la economía ilegal pone en desconfianza a todos. El sistema obliga a la desconfianza con guerra.

3.7 Testimonio 7. Líder de ASOPISTAR (Asociación de piscicultores del municipio del Tarra).

El modelo de los piscicultores es bien relevante para el tema. Hay cosas importantes que nos han servido. Ahora llegó cooperación internacional para un centro de acopio y un cuarto frío. Nosotros ahora estamos sacando por ahí 8 toneladas de cachama al mes.

Iniciamos poquitos, ahora somos 97 socios. Principalmente estamos sacando cachama para Ocaña. Hay condiciones para eso, pero, por ejemplo, la cuestión de la carretera es un punto delicado.

Hay unos que tienen más cachama que otros. Entonces lo que se ha buscado es que el que tiene más lo ponga a un menor precio y lo venda principalmente afuera y los que producen poco que lo vendan acá al precio normal. EL que tiene bastante se puede hacer 10 millones al mes, y eso en lo legal es mucha plata.

Lo bueno es que nos han respetado la decisión de varios que dejaron la coca. Nosotros ahora nos estamos ayudando con un fondo rotatorio. Lo de la piscicultura es un ejemplo que puede servir a la sustitución, uno se puede sacar 2 salarios mínimos cultivando 15.000 cachamas. “Si se consigue comienzo. Pero ahora hay que pensar en cómo sacarlo a otro lado”.

Anexo 4. Categorización de Testimonios.

VARIABLE	FRAGMENTO.
Representaciones	“Al gobierno le está quedando grande.”

<p>Forma de la política</p>	<p>“hay un 80% de incumplimiento del Acuerdo. Se espera el PDET para diciembre, para poder construir desde acá. Pero hasta ahora solo hay tres pre-acuerdos de PDET.”</p> <p>“Con el PNIS es complicado porque con darnos plata no sirve. A Paccelli van y dicen que nos van a dar un colegio y un puesto de salud, ¿pero esa es en verdad nuestra urgencia? Yo he vivido toda la vida sin eso. Como campesinos lo que necesitamos es conexión con gente que nos compre el cacao.”</p> <p>““como no nos cumplen, en un año del programa vuelve a haber coca”.”</p>
<p>Movilización en contexto</p>	<p>“La guerrilla dice que quiere cuidar el medio ambiente, pero permiten que se hagan cultivos en los nacimientos de los ríos para el beneficio de los cultivos,”</p> <p>“Y pues en general del proceso de paz, hay que decir que “la guerrilla es un mal necesario” (las Farc). El Catatumbo sigue igual, pero con una fuerza menos que ponga control.”</p> <p>“Yo pertenezco a Ascamcat y también soy parte de Coccam más que nada por parte del municipio de San Calixto, y con todos ellos trabajamos a nivel nacional también con la Cumbre agraria.”</p> <p>Lucha por el territorio: “Si la sustitución se financia con empresas a las que luego le entregan concesiones en la zona, se “pone en riesgo la estabilidad y permanencia de la gente en el territorio”.”</p> <p>Relación con grupos armados: “La guerrilla ponía un</p>

	recomendado, ahí se cobraban más o menos 8.000 por arroba raspada. Entonces póngale que de 40 arrobas de hoja el precio, lo que le pagaban al campesino eran 2.400.000. Entonces lo que hacía el recomendado era cobrarle 2.700.000 al narcotraficante que se llevaba la hoja de coca, le pagaba la parte al campesino y se quedaba con el cobro de los 8.000 por arroba.”
Gobernanza	“Desde el Cisca somos críticos sin oponernos. Le damos el respaldo porque no es un plan de gobierno, es una política que trasciende. “

Anexo 5. Modelo entrevista a Wilder Mora de COCCAM- Catatumbo.

Categoría	Dimensiones	Variables empíricas	Preguntas
Retos de la participación de campesinos en el PNIS	Retos generales	Retos	1. ¿Cuáles son los retos para que los campesinos participen en el PNIS desde los territorios?
		Retos	2. ¿Cuáles son los retos para que los campesinos participen en el PNIS en el nivel nacional?
	Representaciones	Representaciones del Estado hacia los coccaleros	3. ¿Cómo ve hoy en día el Estado a los coccaleros? (criminales, pequeños empresarios, campesinos)
		Representaciones de los coccaleros hacia el Estado	4. ¿Cómo ven hoy en día los coccaleros al Estado?

	Formulación de la política	Articulación institucional	5. ¿Qué implica que hayan tantas entidades en el territorio?
	Internacional	Relación con movimientos cocaleros internacionales	6. ¿El movimiento cocalero colombiano interactúa con movimientos cocaleros o campesinos internacionales?
	Regional/local	Papel de Coccam en el Catatumbo	7. ¿Cuál es el papel que cumple Coccam en el Catatumbo?

Anexo 6. Transcripción de la entrevista a Wilder Mora.

Buenas tardes. Esta entrevista es para la realización de mi tesis de pregrado. Hago el consentimiento de informado de que la información que usted me dé en este espacio va a ser utilizado únicamente para efectos académicos y respetando lo que usted diga, sin tergiversar. Entonces pido el permiso de poder grabar esta entrevista.

- Okey, tranquilo. Lo puede hacer.

Wilder, la primera pregunta es: en términos generales ¿Cuáles son los retos del PNIS? Para que el PNIS se lleve a cabo.

- Bueno, hoy la región del Catatumbo es una de las regiones más complicadas que tiene el país. El Catatumbo hoy tiene EPL, tiene ELN, tiene las mal llamadas disidencias de las Farc, tiene los paramilitares, tiene narcotráfico, es zona fronteriza. Para la implementación del Plan Nacional Integral de sustitución, a pesar de todas esas dificultades que hay ahí, los campesinos tienen toda la voluntad para decir: “¡Sí!”. Estamos empezando

a crear las confianzas con el gobierno, de las dos partes, y hoy el PNIS, la implementación del PNIS en la región del Catatumbo ha sido muy lenta.

O sea, los campesinos firmaron acuerdos, el gobierno se comprometió con los campesinos a llegar a invertirle al territorio. Y hoy en la región del Catatumbo tienen firma de acuerdo municipal en dos municipios, en el municipio de Tibú y en el municipio de Sardinata, pero en el municipio de Sardinata no se ha hecho ni una sola inscripción, quiere decir que lo hicieron solo de voluntades ahí en el municipio, y en el municipio de Tibú, que es el que ha avanzado un poquito más, ha sido en el núcleo de Caño Indio que ha sido como proyecto piloto. Allá los campesinos firmaron el 27 de enero del 2017 y hasta la fecha el gobierno no ha llegado con los proyectos allá. Podemos decir que ya hicieron el pago a la seguridad alimentaria, pero el gobierno no ha llegado ni con el millón ochocientos, ni con los nueve millones, ni con los diez millones, que es uno de los retos que debe tener el PNIS para empezar a generar confianza.

Hoy los campesinos allá tienen es una crisis alimentaria y una crisis económica.

Se supone que el PNIS tiene que ser construido en conjunto entre el Estado y la comunidad, en ese proceso de participación independientemente de que el programa vaya lento, ¿qué retos hay para que el campesinado pueda ejercer esa voz y esa representación de sí mismo y construir conjunto la política de sustitución?

- Bueno, el Gobierno no ha logrado entender ¿Si? En la región del Catatumbo hoy existe la Coccam y es una de los coordinadores de las organizaciones sociales, es la representación de los campesinos y campesinas cultivadores de la mata de coca, y el Gobierno ha tratado de desconocer la Coccam, y el compromiso de nosotros es ayudar a la implementación de este acuerdo y el Gobierno ha tratado de desconocer

eso. Cosa que ha hecho cosas solos sin la comunidad y eso es uno de los fracasos que ha tenido.

Y el PNIS no se ha articulado. Porque son veintitrés programas, y de los veintitrés programas solo ha llegado el PNIS es decir que no se ha articulado ni con el PDET, ni con los PISDAS. Y si esto, que ese sándwich llega solo, no llega con el grueso, eso va a ser un fracaso.

De ahí me surgen dos preguntas: una ¿cómo sienten ustedes que el Estado los mira? Porque usted dice que no quieren reconocer a Coccoam, ¿los ven como criminales, como futuros pequeños empresarios o los reconocen como campesinos?

- No, incluso en la Constitución política no nos reconoce, y todavía sigue el gobierno con su política de no querer reconocernos. Nosotros incluso, de las organizaciones que hacemos parte, hemos propuesto las zonas de reserva campesina y el Gobierno no ha querido reconocer al campesinado y es lo que ellos han tratado de hacer. ¿Cómo nos miran? Pues ellos miran, y esa es la mentira, o lo que ellos le venden a la opinión pública, y es que nosotros somos narcotraficantes. Y hoy nosotros los cultivadores y cultivadoras de la mata de coca, no somos narcotraficantes ni consumidores, lo que somos es agricultores. Y eso el gobierno no lo ha querido reconocer.

¿Y cómo ven ustedes al gobierno: como represores, como entidades con las que hay que construir programas? ¿A veces una cosa, a veces la otra?

- Bueno, el Estado colombiano...y hay una frase que dice: “uno tiene que hacer alianzas y sentarse es con el que ha peleado por mucho tiempo” ¿cierto? El Estado colombiano es un poco complicado porque está dirigido desde los Estados Unidos y es lo que no ha dejado avanzar ¿cierto? Porque hoy lo que nosotros vemos es que el Gobierno colombiano quiere quitar la mata a los campesinos, pero no invertirle al tema social, y esa es

una de las desconfianzas que nosotros tenemos. ¿Para qué? Para que entre con las multinacionales a explotar los recursos que hay dentro de la región. Eso es lo que nosotros miramos que el Gobierno trata de hacer porque no quieren invertirle a las regiones para que los campesinos se queden ahí en la región.

Cuando hablaba que son muchos programas y solo ha llegado uno y de que hay una necesidad de articular los programas ¿Si? Que lleguen todos al tiempo. En caso de que empiecen a llegar cada uno por aparte, esa oferta institucional tan amplia y esa “feria de chalecos” que hay ¿Cómo la ven? Yo le escuchaba a Luz Perly una vez que tanta oferta institucional se vuelve costosa para el campesinado porque un día toca reunión con uno, otro día con otro... y terminan perdiendo mucho tiempo. ¿Cómo ven ustedes entonces esa oferta institucional?

- Sí. Por eso nosotros decimos que todas estas ofertas que hay tienen que ir articuladas, es decir, para que llegue solo una que termine siendo, que lleve todas. Es que cuando empieza esa feria de chalecos, esa feria de instituciones a presentarse, uno de una vez se imagina y se cree que es una vaina que está enredado con la politiquería más no con una inversión social.

Con respecto a lo internacional, antes de volver a mirar la influencia de países desde el exterior, ¿Cómo es la interacción de Coccam, como un articulador del movimiento cocalero, con otros movimientos cocaleros de otros países? ¿Existe relación con otros países como los cocaleros en Bolivia o algo así?

- Sí. Yo precisamente fui en el 2016 a Europa, fuimos a Ámsterdam. Allá nos reunimos catorce países y compartíamos experiencias de países que cultivan coca, unos que cultivan amapola, otros cultivan marihuana y compartíamos la experiencia. Y es lo que nosotros también estamos haciendo como Coccam, lo que pasa es que la situación económica no nos

da para hacer una gira, y esas experiencias traerlas e implementarlas acá y compartir las que nosotros hemos tenido. Y tenemos, es decir, lo cultivadores de coca, amapola y marihuana tenemos una buena relación en ese tema porque si vamos a revisar ese tema, todos hemos, por lo mismo nos hemos metido en agriculturas de este cultivo.

Y en esas experiencias digamos ¿se tocan procesos de sustitución de cultivos de estos cultivos ¿

- Sí, claro. De sustitución y de la transformación, porque la mata de coca tiene más de cien derivados. Digamos, hay algunos países que están sacando es otros productos, que no es la base de coca, sino que sacan productos incluso para comer, shampoo, sacan varios derivados de ahí. Esas experiencias.

Nosotros en una cumbre agraria se lo dijimos a Santos: “Santos, le vendemos la hoja y usted ayúdenos a hacer, no hacer base de coca, ayudes a hacer otra cosa”. Y nosotros estamos dispuestos a eso, a hacer otra cosa con la hoja.

Y ¿cómo se ha visto esa propuesta de transformación acá en Colombia por parte del Gobierno? O ¿le han hecho el feo y no la miran?

- No, acá en Colombia no. Le han hecho es el refeo, podría decirlo yo.

Y bueno, me parece interesante esta reunión, ¿fue en el 2016 esa reunión?

- Sí, en Ámsterdam. Hemos hecho otras reuniones en Bolivia.

¿En qué fechas han sido más o menos esas reuniones? Y ¿Cuándo ha sido en Bolivia es solo Colombia-Bolivia o van también otros países? }

- No, van varios países también. Países incluso donde el conflicto ha sido muy bravo. Por ejemplo, cuando fui a Europa, que fuimos a Ámsterdam,

vino Birmania. Birmania es uno de los países que tiene 103 grupos armados y allá es un conflicto también muy muy duro. Y en Bolivia pues ahí también. A Bolivia fuimos el año pasado como organización.

Y aquí en Colombia solamente encontré que se hizo un encuentro internacional hace unos años, ¿no se han vuelto a hacer este tipo de eventos acá?

- No, no lo hemos vuelto a hacer.

¿Pero si hay una participación constante a nivel internacional?

- Sí, eso sí. Ajá.

Ahora, como tal ¿cuál es el papel de Coccam en el Catatumbo?, ¿Cómo es su relación con grupos que representan a los campesinos: ¿Ascamcat?, ¿Cisca...?

- Nosotros como Coccam el objetivo es ayudar a la implementación del Acuerdo de La Habana, primordial el punto 4 que va muy amarrado con el punto 1. La Coccam, por eso dice la Coordinadora de cultivadores de coca, amapola y marihuana, a la Coccam pueden llegar todas las organizaciones sociales. La Coccam es más amplia que una organización social porque es una coordinadora. Por ejemplo, en la región del Catatumbo hay compañeros del Cisca que están dentro del comité de sustitución de la Coccam, hay compañeros del MCP que están dentro del comité y ahí caben, ahí cabemos todos.

¿De Ascamcat también hay participación?

- Ajá, incluso la Coccam hemos estado invitando a las instituciones: “venga, ayudenos con esto”. Todo aquel que venga a ayudar a la implementación y que venga con buena fe, bienvenido sea.

Ya mirando un poco lo último que ha estado sucediendo en la región, ¿Cómo ha afectado el paro armado en todo el proceso de sustitución y en general a la implementación de los acuerdos en el Catatumbo?

- Bueno nosotros podríamos decirlo, a nosotros nos preocupa mucho porque hoy a los dirigentes no sabemos quién nos va a pelar, si los paramilitares, si cuál guerrilla o el gobierno. La verdad es que no sabemos, esa es una de las grandes preocupaciones.

Y la preocupación más grande es, y sabemos que el gobierno ahorita va a usar eso de pretexto para decir “No se la ha podido invertir a la región por el paro”. Cosa que uno sabe que en la región estamos pidiendo a gritos y auxilios, no ahorita en este paro, no ahorita en este conflicto, sino de muchos años atrás.

Pero ha habido movilización por parte de los campesinos ahora contra el paro, una movilización por la paz.

- Sí, una movilización por la paz, e incluso hay un dicho que dice “nada viene por malo, todo viene por bueno”. Ahí logramos el 22 del mes pasado hacer un evento en el corazón del Catatumbo, en el municipio de El Tarra, donde participaron 6.000 personas donde decíamos: esa guerra que existe hoy en la región del Catatumbo no tiene cabida en la región del Catatumbo.

Y eso logró que las organizaciones sociales se articularan y empezaran a hacer, a construir una ruta por la paz que es la ruta que nombramos de paz y la reconciliación en la región del Catatumbo. Y estamos haciendo exigencias porque la región del Catatumbo con este conflicto logró tener 27 refugios humanitarios, gente desplazada, y estamos haciendo una gira socializándole a la gente. Y al gobierno, también haciéndole una llamado al gobierno y hoy están ahí, está el Cisca, está Ascamcat, está el MCP, están los Barís, están las Juntas de Acción Comunal, y hoy se ha logrado articular una propuesta ahí.

Pero a pesar de esa movilización existen amenazas a la movilización social, los líderes sociales pero ¿no se sabe de dónde viene?

- Sí, porque hoy en el Catatumbo hay un de todito. No se sabe de dónde vienen las amenazas. A veces no se logra identificar bien ni de donde son. Pero ahí hay algo que es, porque el gobierno dijo que en el Catatumbo no estaba pasando nada y en menos de un mes iban más de 100 muertos. Ellos se pasaban cifras de 12. Nosotros también de la misma manera así fueran 12, ¡un muerto duele! Un muerto duele, pero sabemos claro que eran más de 100 muertos.

Pero ahí hay algo que hay que entender, una cosa fue el paro y otra cosa es el conflicto que sigue todavía. El conflicto podríamos decirlo que empezaron desde el mes de diciembre o noviembre, que se están matando los dos grupos, hubo un paro, el paro se levanta, y entonces el Gobierno hizo ver que cuando el paro se levantó entonces ya solucionado el tema del conflicto. ¡No! El conflicto sigue. En el Catatumbo están matando de dos, tres, cuatros personas diario. ¿Y quiénes están muriendo? Los hijos del Catatumbo.

Porque hoy las guerrillas que existen ahí, que están inmersos en el conflicto son los hijos del Catatumbo. Hay mamás que tienen hijos en un lado y tienen hijos en el otro. Ahí hay primos, hay hermanos. Ahí hay hijos del Catatumbo.

¿Y a qué se debe esa nueva confrontación entre el ELN y el EPL? ¿Tiene una incidencia el hecho de que las Farc se hayan desarmado y hayan dejado ese vacío ahí?

- Bueno esa puede ser una. Porque el responsable de eso era el Gobierno colombiano, pero no llegar a imponer la bota militar, porque lo que hicieron llegar a meter 5 batallones, 6.000 hombres; en la región del Catatumbo hay 12.000 hombre que hoy brillan por su ausencia en el tema de ayudar a

resolver este conflicto, ¿sí? Entonces que sucedió, salió las Farc quedaron unos espacios ahí. Cuando no llega la inversión social muchos jóvenes toman unos rumbos que no son los debidos.

En esto momentos nosotros como organizaciones sociales estamos pidiendo que nos aclaren los actores armados que están en este conflicto cuál es el problema que ellos tienen. Por el momento nosotros no podemos decir “no, es esto”. No porque no nos lo han aclarado todavía. Y esa es una de la movilización que se hizo el 22 de abril era eso, era pidiendo que nos respondieran la pregunta “bueno un momento, ¿qué es lo que sucede acá?”. Hasta el momento nosotros no sabemos porque se están matando.

Ahora, retomando lo de la bota militar que usted habla con respecto a la sustitución. ¿Hay proceso de erradicación forzada en el Catatumbo en este momento?

- Sí, hay saboteos. Por ejemplo, en el municipio de Tibú firmamos acuerdo municipal que el Acuerdo es muy claro en decir “donde se firma el acuerdo municipal de voluntades se suspenden las erradicaciones”. Y firmamos acuerdos el 9 de septiembre, y el 12 de septiembre llegaron 1.250 hombres entre Fuerza Pública y erradicadores a un corregimiento muy cerca de Tibú, que es en Sardinata que era San Martín. Al mes llegaron a intentar erradicar en una vereda que se nombra el Guachimán que es en el municipio de Tibú. Sabe uno que esos son saboteos al proceso de paz. Y este es el momento que el ejército está intentado erradicar. En el Catatumbo han erradicado varias hectáreas, entonces lo hacen intermitentemente, pero si es un saboteo al proceso.

Y usted cree, por ejemplo, en El Tarra que todavía no se ha firmado el acuerdo municipal, ¿entonces ellos pueden tener como excusa de que ahí pueden meterse a erradicar?, ¿Si ellos empiezan a erradicar cree que después la

gente cuando llamen a firmar el acuerdo puedan decir como “no le caminamos a esa cosa”?

- Eso se lo hemos dicho nosotros a los mismos coroneles. En el momento en que ellos intenten erradicar es para que la poquita confianza que los campesinos han empezado a tener en el Gobierno se les vaya al piso. E incluso hoy hay una preocupación, que hoy no lo dijo el viceministro de defensa, que los municipios donde no se había firmado acuerdos municipales iban a erradicar.

¿Y es importante generar esa confianza?

- Claro, sí. Ahora la erradicación es algo que nos preocupa mucho. La erradicación viene acompañada con muertos, con desplazados, con gente en las cárceles, con gente que queda sin ojos, que queda sin manos. Porque la gente sale a defender la economía de la región. Y eso, cuando sucede eso, por ejemplo, a mí me quitan mano con eso, yo que voy a firmar con ese tipo que me quitó la mano. Entonces es muy duro empezar otra vez a generar esa confianza.

Pero a pesar de todo lo que existe hoy en la región del Catatumbo, usted habla con las comunidades y dicen “nosotros queremos sustituir”, pero sustituir con garantías, que haya una inversión social, una inversión real en la región del Catatumbo. Y hablando así en todas las regiones donde existe la coca.

¿Y la sustitución la ven como el proyecto para que esto pueda ser sostenible? Imagino yo que la erradicación además de dejar muertes y dejar heridos, pues no garantiza, que si no llevan alternativas toca volver a sembrar.

- Sí. Dejan a los campesinos sin nada. ¿Y qué hace un campesino que le erradican una hectárea? Pues va y siembra dos. Por eso es que se han

incrementado los cultivos, por esa política de fracaso que ha sido la erradicación.

Un campesino que se sustituya de su voluntad, que quite la mata, él no vuelve a sembrar. Porque para la muestra está y es Caño Indio. Allá la familia no tiene como enviar los hijos a la escuela porque no tienen comida, y esa familia dice “no, no volvemos a sembrar coca. Sabemos que el Gobierno nos incumplió, fue un fracaso” Pero siguen porque ellos mismos la quitaron. Si hubiera sido una erradicación forzada, hubieran erradicado 200 hectáreas y ya tuvieran 600.

¿Y fuerzan para que no erradiquen? ¿Puede existir eso, campesinos que quieran pero que los fuerzan para que no erradiquen?

- Bueno, decir en este momento, los campesinos con fuerte organizativo en las organizaciones sociales, incluso no se van a decir que actores armados lleguen a decir qué tienen que hacer los campesinos o a ordenarles a hacer cosas. Eso era es una época allá hace tiempo. En la coyuntura actual no.

¿Qué si sabemos? Que llega la erradicación y los campesinos tienen una figura: hacer asentamientos campesinos, hacer la movilización y se va a paro si la cosa sigue. Pero ir a decir que un campesino hoy, va a llegar un actor armado a decirle “vaya haga esto”, el campesino no se deja. Prefiere morir, pero no se deja. Cosa que no ocurría en la época de nuestros papás.

O sea que ya el movimiento se hace respetar más, pero siguen existiendo las amenazas de muerte.

- Claro, por ejemplo, nosotros que hoy estamos en la implementación de cambiar la coca por cultivos lícitos, claro todo ese actor que se beneficia del narcotráfico, sabemos que nos están... somos carne de cañón de esos fusiles que ellos cargan y esa es la preocupación de nosotros. Y el

Gobierno, nosotros por ejemplo hoy, la Coccam lleva 31 compañeros muertos y del Gobierno no vemos garantía, no hace nada. Pasan las cosas y aquí en Colombia...

¿Cuántos de esos han sido en el Catatumbo, de esos 31?

- En el Catatumbo, de sustitución, podríamos decirlo, nosotros como sustitución no. Pero de la organización campesina sí tenemos. Porque a nosotros nos han matado en otros departamentos.

Wilder, muchísimas gracias.

- Okey, cualquier cosa que necesite me llama.

Anexo 7. Categorización de entrevista a Wilder Mora.

VARIABLE	FRAGMENTO.
Representaciones	<p>Representaciones del Estado: “el Gobierno ha tratado de desconocer la Coccam”</p> <p>“incluso en la Constitución política no nos reconoce, y todavía sigue el gobierno con su política de no querer reconocernos.”</p> <p>“lo que ellos le venden a la opinión pública, y es que nosotros somos narcotraficantes.”</p> <p>Representaciones al Estado: “El Estado colombiano es un poco complicado porque está dirigido desde los Estados Unidos y es lo que no ha dejado avanzar”</p> <p>Auto-representación: “los cultivadores y cultivadoras de la mata de coca, no somos narcotraficantes ni consumidores, lo que somos es agricultores.”</p>

<p>Forma de la política</p>	<p>Articulación institucional: “el PNIS no se ha articulado. Porque son veintitrés programas, y de los veintitrés programas solo ha llegado el PNIS es decir que no se ha articulado ni con el PDET, ni con los PISDAS. Y si esto, que ese sándwich llega solo, no llega con el grueso, eso va a ser un fracaso.”</p> <p>“nosotros decimos que todas estas ofertas que hay tienen que ir articuladas, es decir, para que llegue solo una que termine siendo, que lleve todas.”</p> <p>“esa feria de instituciones a presentarse, uno de una vez se imagina y se cree que es una vaina que está enredado con la politiquería más no con una inversión social”</p> <p>“no llegar a imponer la bota militar, porque lo que hicieron llegar a meter 5 batallones, 6.000 hombres; en la región del Catatumbo hay 12.000 hombre”</p> <p>“¿Y qué hace un campesino que le erradican una hectárea? Pues va y siembra dos.”</p> <p>Costos de participación: “La participación de la gente se vuelve una carga onerosa” Luz Perly Córdoba entrevista a El Espectador, 5 de abril.</p> <p>Cumplimiento: “Podemos decir que ya hicieron el pago a la seguridad alimentaria, pero el gobierno no ha llegado ni con el millón ochocientos, ni con los nueve millones, ni con los diez millones, que es uno de los retos”</p>
<p>Movilización en</p>	<p>Postura de los campesinos: “los campesinos tienen toda la</p>

contexto	<p>voluntad para decir: “¡Sí!”. Estamos empezando a crear las confianzas con el gobierno, de las dos partes,”</p> <p>Catatumbo: “El Catatumbo hoy tiene EPL, tiene ELN, tiene las mal llamadas disidencias de las Farc, tiene los paramilitares, tiene narcotráfico, es zona fronteriza”</p> <p>“hoy a los dirigentes no sabemos quién nos va a pelar, si los paramilitares, si cuál guerrilla o el gobierno. La verdad es que no sabemos, esa es una de las grandes preocupaciones.”</p> <p>“hoy están ahí, está el Cisca, está Ascamcat, está el MCP, están los Barís, están las Juntas de Acción Comunal, y hoy se ha logrado articular una propuesta ahí.”</p> <p>“una cosa fue el paro y otra cosa es el conflicto que sigue todavía. El conflicto podríamos decirlo que empezaron desde el mes de diciembre o noviembre, que se están matando los dos grupos, hubo un paro, el paro se levanta, y entonces el Gobierno hizo ver que cuando el paro se levantó entonces ya solucionado el tema del conflicto. ¡No! El conflicto sigue”</p> <p>Relación con actores armados: “: esa guerra que existe hoy en la región del Catatumbo no tiene cabida en la región del Catatumbo.”</p> <p>“¿Y quiénes están muriendo? Los hijos del Catatumbo.”</p> <p>“Porque hoy las guerrillas que existen ahí, que están inmersos en el conflicto son los hijos del Catatumbo. Hay mamás que tienen hijos en un lado y tienen hijos en el otro. Ahí hay primos, hay hermanos. Ahí hay hijos del Catatumbo”</p>
----------	---

“En esto momentos nosotros como organizaciones sociales estamos pidiendo que nos aclaren los actores armados que están en este conflicto cuál es el problema que ellos tienen.”

“Pero ir a decir que un campesino hoy, va a llegar un actor armado a decirle “vaya haga esto”, el campesino no se deja. Prefiere morir, pero no se deja. Cosa que no ocurría en la época de nuestros papás.”

Repertorios de movilización: “Catatumbo hoy existe la Coccam y es una de los coordinadores de las organizaciones sociales, es la representación de los campesinos y campesinas cultivadores de la mata de coca”

“en la región del Catatumbo hay compañeros del Cisca que están dentro del comité de sustitución de la Coccam, hay compañeros del MCP que están dentro del comité y ahí caben, ahí cabemos todos.”

“eso logró que las organizaciones sociales se articularan y empezaran a hacer, a construir una ruta por la paz que es la ruta que nombramos de paz y la reconciliación en la región del Catatumbo.”

“Que llega la erradicación y los campesinos tienen una figura: hacer asentamientos campesinos, hacer la movilización y se va a paro si la cosa sigue.”

Causas de movilización: “el compromiso de nosotros es ayudar a la implementación de este acuerdo”

“hemos propuesto las zonas de reserva campesina y el

Gobierno no ha querido reconocer al campesinado y es lo que ellos han tratado de hacer.”

“el objetivo es ayudar a la implementación del Acuerdo de La Habana, primordial el punto 4 que va muy amarrado con el punto”

“Sí, una movilización por la paz” “Ahí logramos el 22 del mes pasado hacer un evento en el corazón del Catatumbo, en el municipio de El Tarra, donde participaron 6.000 personas donde decíamos: esa guerra que existe hoy en la región del Catatumbo no tiene cabida en la región del Catatumbo”

“La erradicación viene acompañada con muertos, con desplazados, con gente en las cárceles, con gente que queda sin ojos, que queda sin manos. Porque la gente sale a defender la economía de la región.”

Movilización internacional: “fui en el 2016 a Europa, fuimos a Ámsterdam. Allá nos reunimos catorce países y compartíamos experiencias de países que cultivan coca, unos que cultivan amapola, otros cultivan marihuana y compartíamos la experiencia. Y es lo que nosotros también estamos haciendo como Coccam, lo que pasa es que la situación económica no nos da para hacer una gira,”

“tenemos, es decir, lo cultivadores de coca, amapola y marihuana tenemos una buena relación en ese tema porque si vamos a revisar ese tema, todos hemos, por lo mismo nos hemos metido en agriculturas de este cultivo”

“De sustitución y de la transformación, porque la mata de coca

	<p>tiene más de cien derivados”</p> <p>“Hemos hecho otras reuniones en Bolivia. Fuimos el año pasado como organización.”</p> <p>“[En Colombia] no lo hemos vuelto a hacer.”</p>
Gobernanza	<p>Relación Estado-sociedad civil: “Los campesinos tienen toda la voluntad para decir: “¡Sí!”. Estamos empezando a crear las <u>confianzas con el gobierno</u>, de las dos partes,”</p> <p>“el Gobierno ha tratado de desconocer la Coccam”</p> <p>“el Gobierno colombiano quiere quitar la mata a los campesinos, pero no invertirlo al tema social, y esa es una de las desconfianzas que nosotros tenemos”</p> <p>“En el momento en que ellos intente erradicar es para que la poquita confianza que los campesinos han empezado a tener en el Gobierno se les vaya al piso.”</p>

Anexo 8. Matriz de rastreo de movilización social en el Catatumbo y revisión general de prensa.

Para ver la matriz construida para la investigación, visite el siguiente link:
<https://drive.google.com/file/d/1ua6fsH7lejAiuLhQvgg7gVxhE0oY6MIL/view?usp=sharing>

En el encontrará hojas de Excel con el siguiente contenido:

- Hoja 1: Rastreo de movilización en el Catatumbo.
- Hoja 2: Representaciones del Estado a los campesinos.
- Hoja 3: Informes sobre el PNIS.
- Hoja 4: Decretos.