



El Impacto de la firma del Acuerdo de Paz en la Región del Catatumbo

Mayor (FAC) Diana Carolina Santos Moscoso

Artículo para optar al título profesional:

Magister en Estrategia y Geopolítica

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2025

DATOS GENERALES

Nombre del estudiante	:	Mayor (FAC) Diana Santos Moscoso
Identificación	:	52984293
Programa académico	:	Maestría en Estrategia y Geopolítica
Tutor metodológico	:	Oscar Orlando Porras Roderiguez
Tutor temático	:	Jesus Agreda Rudenko
Fecha de entrega	:	27 de agosto de 2024
Extensión	:	9.969 palabras

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD Y CESIÓN DE DERECHOS

El autor declara que este artículo fue escrito de acuerdo con la normatividad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) y no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con este. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representan la posición oficial ni institucional de la ESDEG, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

Este artículo es enteramente mi propio trabajo y no ha sido presentado para la obtención de un título en esta u otra Institución de Educación Superior. Se han referenciado todos los trabajos y puntos de vista de otros autores, así como los datos de otras fuentes utilizadas. No se emplearon herramientas de generación de contenido por Inteligencia Artificial para su elaboración.

El autor acepta ceder los derechos de publicación en favor de la ESDEG y su Sello Editorial de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

El autor autoriza que este artículo sea publicado por el Sello Editorial ESDEG en su repositorio institucional y esté disponible bajo una modalidad de acceso abierto.

Impacto de la firma del acuerdo de Paz en la Región del Catatumbo

Impact of the signing of the Peace Agreement in the Catatumbo Region

Diana Carolina Santos Moscoso¹

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Resumen: Colombia cuenta con una historia de más de cincuenta años de conflicto armado interno, que ha ido mutando de acuerdo con los intereses propios del gobierno y de los grupos al margen de la ley que han buscado reconocimiento político y social; en el año 2016 después de varios años de negociación, fue firmado entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero FARC EP el acuerdo de paz denominado “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, En el Catatumbo, estas dinámicas han estado marcadas por la presencia de cultivos de coca, la incursión de grupos armados y la escasa presencia estatal. Este artículo analiza el impacto que tuvo la firma del Acuerdo de Paz de 2016 en la región del Catatumbo frente al problema del narcotráfico, examinando cómo los planes de desarrollo posteriores han abordado la sustitución de cultivos de uso ilícito y la reducción de la violencia. Para ello se emplean fuentes oficiales y académicas, como informes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Defensoría del Pueblo y la Comisión de la Verdad, y se comparan los indicadores de pobreza y violencia antes y después del acuerdo. Se concluye que la implementación del acuerdo ha sido limitada y que la ausencia de alternativas económicas sostenibles sigue incentivando la siembra de cultivos ilícitos.

Palabras clave: Proceso de Paz, Narcotráfico, Catatumbo, Plan Nacional de Desarrollo, Grupos Ilegales.

¹ Coronel del Ejército Nacional de Colombia. Candidato a magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. <https://orcid.org/0000-0003-2004-7466> - Contacto: diana.santos@esdeg.edu.co.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Abstract: Summary: Colombia has a history of more than fifty years of internal armed conflict, which has evolved according to the interests of the government and of outlaw groups seeking military, political, and social recognition. In 2016, after several years of negotiations, a peace accord—“Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace”—was signed between the national government and the FARC-EP guerrilla group. In Catatumbo, these dynamics have been marked by the presence of coca crops, incursions by armed groups, and limited state presence. This article analyzes the impact that the signing of the 2016 peace agreement has had in Catatumbo regarding the drug-trafficking problem, examining how subsequent development plans have addressed the substitution of illicit crops and the reduction of violence. To do so, it draws on official and academic sources, such as reports from the National Administrative Department of Statistics (DANE), the Office of the Ombudsman, and the Truth Commission, and compares poverty and violence indicators before and after the agreement. It concludes that implementation of the agreement has been limited and that the absence of sustainable economic alternatives continues to encourage the planting of illicit crops.

Keywords: Drug trafficking, Catatumbo, National Development Plan, Illegal groups.

Introducción

La historia de Colombia ha estado enmarcada desde hace más de 50 años por el conflicto armado interno que ha mutado de conformidad con las diferentes condiciones históricas, intereses militares y estratégicos de los involucrados; estas priorizaciones políticas y económicas por parte de grupos armados ilegales han evolucionado y transformado a lo largo de los años de acuerdo a las necesidades y las condiciones propias del conflicto.

Una de las zonas que ha sido y es en la actualidad una de las mayores afectadas por el conflicto es el departamento de Norte de Santander específicamente en la región del Catatumbo, zona que contrario a lo esperado después de la firma del acuerdo de paz, sigue siendo víctima de un intenso conflicto armado, la Defensoría del Pueblo el pasado 23 de enero del presente año, actualizó la cifra sobre la crisis humanitaria en la región, indicando entre otras, que se habían realizado evacuaciones humanitarias a 535 personas, entrega de 25 toneladas de ayuda humanitaria en el Municipio de Ocaña, y una tonelada para Tibú; seis asesinatos, siete desapariciones y 102 desplazados identificados como firmantes del acuerdo de paz; el secuestro de un líder social; 60 homicidios; 6.131 personas desplazadas de la Comunidad indígena Yukpa de los municipios de San Pablo, Tibú y Cúcuta, situaciones de riesgos para mujeres en materia de trata de personas, y un estimado entre 1.500 a 1.800 niños niñas y adolescentes afectados en Cúcuta, 1.000 en Ocaña y 600 en Tibú; además de fenómenos de desplazamiento forzado hacia Venezuela. (Defensoría del Pueblo, 2025).

Algunas de las razones para lo encontrado por la defensoría es que la región del Catatumbo, es una zona con alto valor estratégico por sus condiciones fronterizas, la presencia histórica de diferentes actores armados, la influencia de grupos transnacionales de narcotráfico, la ausencia del estado y el mínimo desarrollo económico, contrario a la intención de lo pactado y firmado el acuerdo de paz en el 2016; la indebida implementación de acuerdo específicamente en el numeral 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, ha permitido un aumento exponencial en las siembras de hectáreas de coca y la reconfiguración de actores a partir de la firma del acuerdo de paz y el incremento de la violencia en la región.” (Cancillería de Colombia,, 2025).

El problema de las drogas ilícitas son un fenómeno multicausal profundamente ligado al conflicto armado en Colombia, en la presente investigación se busca establecer la efectividad de las soluciones planteadas en el marco del acuerdo de paz como por ejemplo las adoptadas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) específicamente en la región del Catatumbo.

Sin embargo, no solo la adopción de los programas eran importantes, las decisiones políticas adoptadas por los Gobiernos a través de los planes Nacionales de Desarrollo pudieron incidir en los resultados de la lucha contra el narcotráfico, la posición política y los intereses de cada Gobierno inciden en las políticas públicas en materia de narcotráfico por ejemplo la solución dialogada del conflicto (gobierno Santos), o la atención a la cadena de comercialización (Gobierno Duque), indican la forma en que se ejecutan recursos y a su vez los efectos en la lucha antidrogas.

Se resalta que la voluntad política y la perspectiva con la que se lee el problema del narcotráfico por parte de cada uno de los presidentes y sus planes de gobierno, determinan el enfoque con el que se hace frente a esa gran problemática. Como se destacó anteriormente, las decisiones pasan por establecer el grado de intervención de la fuerza pública, junto con una presencia efectiva del Estado en aspectos sociales, educativos, de salud, etc.

La no implementación adecuada del acuerdo de paz, podría ser una causa del fortalecimiento del narcotráfico en la región del Catatumbo, que aunado a factores como la ausencia estatal, la ubicación de zona fronteriza, la vulnerabilidad y poca oportunidad de desarrollo económico para los campesinos, ha permitido el recrudecimiento de las actividades hostiles en la zona.

El presente artículo pretende analizar cuál fue el diagnóstico en materia de narcotráfico y como quedó éste incluido en el acuerdo de paz, para posteriormente analizar la forma en que las diferentes políticas públicas desarrolladas en los planes de desarrollo a partir del año 2016 han contribuido o han afectado la situación del problema de las drogas ilícitas específicamente en la Región del Catatumbo, y de esta manera concluir si la implementación del acuerdo de paz es un factor que afecta los resultados obtenidos en la

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

lucha contra el narcotráfico establecidos en los planes de desarrollo en el región del Catatumbo en el periodo del 2016 al 2020.

Para el presente trabajo se planteó la siguiente Pregunta de Investigación: ¿Cuáles han sido los resultados desde la estrategia contenidas en los planes de desarrollo en la lucha contra el narcotráfico en la región del Catatumbo después de la firma del acuerdo del proceso de paz del 2016?

El objetivo general del presente trabajo es Identificar el impacto de la firma del acuerdo de paz del 2016 en los resultados de las estrategias contenidas en los planes de desarrollo contra el narcotráfico en la Zona del Catatumbo.

La cual contiene los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el componente del narcotráfico en el acuerdo de paz y sus implicaciones en la lucha contra el narcotráfico en la Región del Catatumbo en el 2016-2020.
2. Comparar los resultados esperados de los planes de desarrollo en la lucha contra el narcotráfico del 2016 al 2020, en la lucha contra el narcotráfico en la Región Catatumbo.
3. Determinar el impacto de la firma del acuerdo del proceso de paz en los resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico establecidos en los planes de desarrollo en el región del Catatumbo en el periodo del 2016 al 2020.

Metodología

Se utilizará un enfoque de investigación metodológico tipo cualitativo descriptivo a partir de la recopilación de la información, es por esto por lo que el presente trabajo permitirá analizar el impacto de la firma del acuerdo de paz a través de los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos.

Para el desarrollo del presente documento, se usarán fuentes documentales con alta calidad académica y documentos secundarios con análisis especializados. En este sentido, el contexto político de la región, enmarcada bajo la lucha contra el narcotráfico y las diferentes estrategias implementadas por los gobiernos, serán desarrolladas a fin de lograr responder el planteamiento del problema y el objetivo general.

Desarrollo del objetivo 1 “Analizar el componente del narcotráfico en el acuerdo de paz y sus implicaciones en la lucha contra el narcotráfico en la Región del Catatumbo en el 2016-2020”

Durante décadas, el problema de las drogas ilícitas en Colombia ha sido una fuente de conflicto, estigmatización, violencia y desigualdad. Los cultivos de coca, amapola y marihuana se han concentrado en territorios históricamente excluidos por el Estado, donde la ausencia de servicios públicos, oportunidades económicas y justicia ha llevado a las comunidades rurales a recurrir a estas actividades como medio de subsistencia (INDEPAZ, 2022).

Respecto de la relación entre el narcotráfico y el conflicto armado, la Comisión de la Verdad, en su informe Final “Hallazgos y recomendaciones”, en el numeral 6.1 (Verdad, 2022), indica que el Narcotráfico tiene una relación directa en el conflicto con todos los involucrados, siendo una fuente de financiación de grupos guerrilleros, medio de fortalecimiento de los actores como los paramilitares, permeando la política y las entidades estatales como la DIAN y la Rama Judicial; por otra parte señala el informe que, el narcotráfico sirvió como medio para justificar la guerra contra las drogas, hecho que incrementó las acciones violentas por parte de los implicados, lo que exacerbó el conflicto armado interno y ha afectado de manera desproporcionada a mujeres, jóvenes, campesinos e indígenas.

La Comisión de la verdad, sustenta el capítulo en cuatro aspectos que podemos resumir en i) Narcotráfico como modelo de acumulación de riqueza y poder, al ingresar las utilidades del negocio a los sectores sociales que impacta a lo largo de su cadena, permite reforzar prácticas criminales, ii) las dimensiones políticas del narcotráfico ha impedido democratizar el país, los dineros del narcotráfico entraron a las campañas políticas lo que

permitió a corromper entidades estatales y usar la política a favor de sus intereses. iii) El actual paradigma de la guerra contra las drogas ha sido un fracaso, porque construyó narrativas de criminalización contra los pequeños productores, aumentó el número de víctimas, sin obtener resultados positivos en la lucha contra el flagelo, dejando de lado por ejemplo programas y políticas de redistribución de tierras y finalmente iv) “El narcotráfico es un factor fundamental de la persistencia”, si no se logra una legalización al menos parcial servirá de instrumentos para financiar ejércitos ilegales, incremento en la corrupción de entidades, entre otros, razones que fueron determinantes para incluir este aspecto en el proceso de paz.

Es por todo esto que el acuerdo de paz reconoce que la guerra contra las drogas ha fracasado en su forma tradicional y era necesario adoptar un enfoque más humano, estructural y territorial, con el fin de comprender el fenómeno integralmente.

En el desarrollo del proceso de paz iniciado en el año 2012 entre el Gobierno de Colombia y las extintas FARC -EP, finalizado en el año de 2016, los equipos negociadores analizaron con una especial relevancia el tema de la solución de drogas ilícitas, de hecho en el acuerdo se consigno en la página 8: “El Punto 4 contiene el acuerdo “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”. Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”.

Es evidente que las partes negociadoras, consideraron que la lucha contra el narcotráfico no podía continuar siendo una respuesta armada por parte del Gobierno y reconocen que existen otros elementos que deben tenerse en cuenta para solucionar esta problemática, de manera lógica diferencian cada etapa de la cadena del narcotráfico (cultivo, producción y consumo) y una vez identificado cada parte de la cadena se indica que debe existir tratamientos diferenciados en cada caso.

El presente artículo hará un esfuerzo para analizar el fenómeno del narcotráfico a lo largo de la cadena (cultivo, producción y consumo); el diagnóstico que hicieron los equipos negociadores permitieron reconocer que el problema de las drogas ilícitas en Colombia ha sido una fuente de conflicto, estigmatización, violencia y desigualdad, igualmente consideraron que el problema va de la mano con políticas de redistribución de tierras, en materia de producción, los Gobiernos han intensificado las actividades de lucha contra el narcotráfico ya no en los pequeños productores sino en las organizaciones dedicadas a la exportación de narcóticos y un enfoque de protección y educación al consumidor, con el fin de hacer una política integral.

En materia de cultivos como respuesta al problema de las drogas ilícitas, contrario a una intervención de tipo militar, los equipos negociadores optaron por el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), convirtiéndose en uno de los ejes centrales del capítulo, que buscaba reemplazar de manera voluntaria y concertada los cultivos de uso ilícito por proyectos lícitos, sostenibles y rentables. Este programa reconocía que la sustitución forzada, sin ofrecer alternativas viables, sólo reproduce la pobreza y el ciclo de violencia. Mediante el programa PNIS se proponía acompañar a las comunidades con planes de desarrollo integral que incluían infraestructura, acceso a servicios básicos, asistencia técnica, educación, salud, vías de comercialización y seguridad jurídica sobre la tierra.

El PNIS: principios y objetivos para una transformación estructural del campo colombiano como mecanismo de la lucha contra el narcotráfico.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), consagrado en el Capítulo 4 del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, constituye una de las estrategias más ambiciosas e integrales para abordar la problemática de los cultivos de uso ilícito en el país. No se trata simplemente de una política de erradicación, sino de un instrumento diseñado para generar transformaciones estructurales en los territorios rurales históricamente excluidos, promoviendo el desarrollo integral, la sostenibilidad ambiental y la justicia social. (duradera, 2016)

Uno de los aspectos más destacables del PNIS es su fundamentación en un conjunto de principios orientadores que, más allá de orientar la implementación del programa, representan una visión transformadora del desarrollo rural y de la relación entre el Estado y las comunidades. Estos principios que se desarrollan en el numeral 4.1.1. del Acuerdo Final, permiten entender el enfoque diferencial y territorial con el que se pretende dar solución definitiva a un fenómeno multicausal como lo es el cultivo de plantas ilícitas.

Principios orientadores del PNIS

El primero de estos principios es la integración con la Reforma Rural Integral (RRI). El PNIS no es un programa aislado, sino que se articula con otras políticas de desarrollo rural, como el acceso y la formalización de la tierra, la infraestructura social y productiva, la asistencia técnica, el crédito rural y el fortalecimiento de economías campesinas. Esta integración garantiza que la sustitución de cultivos vaya acompañada de oportunidades reales y sostenibles para las comunidades, tal y como lo reafirma el Decreto 896 de 2017, en el cual se aclara que el PNIS forma parte integral de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz y busca coordinarse con otras políticas rurales para atacar las causas estructurales de los cultivos ilícitos (Funcion, 2017)

Otro principio clave es la construcción conjunta, participativa y concertada. El PNIS parte del reconocimiento de que las comunidades deben ser protagonistas de las decisiones que afectan sus territorios. Por ello, el programa promueve espacios de participación directa como las asambleas comunitarias y las comisiones municipales de planeación, en los que hombres y mujeres construyen colectivamente los planes de sustitución y desarrollo alternativo.

El programa incorpora también un enfoque diferencial. Reconoce que los territorios y sus habitantes tienen necesidades distintas, por lo que las estrategias deben adaptarse a las características culturales, sociales, económicas y ambientales de cada región. Este principio incluye el enfoque de género, con el objetivo de garantizar la participación efectiva de las mujeres rurales en todas las etapas del proceso.

El respeto al Estado social de derecho y la convivencia ciudadana son principios esenciales. El PNIS busca fortalecer la legalidad, la institucionalidad democrática y los derechos humanos en territorios donde históricamente han predominado la informalidad, el abandono estatal y la violencia. La solución al problema de los cultivos ilícitos se concibe, así, como una oportunidad para consolidar la paz y reconstruir el tejido social.

Finalmente, el principio de la sustitución voluntaria es la piedra angular del PNIS. La decisión de dejar atrás los cultivos de uso ilícito debe partir de la voluntad libre e informada de las comunidades, en el marco de acuerdos colectivos con el Estado. Esta orientación no solo genera confianza entre las partes, sino que busca evitar la criminalización de los pequeños cultivadores y promover procesos sostenibles de transición hacia economías lícitas.

Objetivos del PNIS: más allá de la erradicación

En coherencia con estos principios, el PNIS se plantea una serie de objetivos estratégicos que reflejan su carácter transformador. De conformidad con lo establecido en el numeral 4.1 del Acuerdo Final para el conflicto, retomado en el Decreto 896 de 2017, en primer lugar, busca superar las condiciones de pobreza y exclusión de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos ilícitos. Esta meta se vincula directamente con la garantía del bienestar y el “buen vivir” en los territorios rurales, concepto que integra dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales del desarrollo.

Un segundo objetivo acordado en el Acuerdo Final, es promover la sustitución voluntaria y concertada mediante la formulación de Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Estos planes, construidos desde las comunidades, no solo definen las acciones para eliminar los cultivos ilícitos, sino que trazan una hoja de ruta para el desarrollo territorial, con proyectos productivos, infraestructura básica, acceso a servicios públicos y fortalecimiento organizativo.

El PNIS también se propone generar oportunidades productivas y laborales para cultivadores, recolectores y a medieros, mediante el fomento de la economía solidaria, la asociatividad campesina y la capacitación técnica. En este sentido, el programa no se limita

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

a ofrecer asistencia inmediata, sino que promueve iniciativas sostenibles a largo plazo que contribuyan a la transformación del modelo económico rural.

Otro objetivo fundamental es cerrar la frontera agrícola y recuperar los ecosistemas degradados por la expansión de los cultivos ilícitos. El componente ambiental del PNIS incluye acciones de restauración ecológica, adecuación de suelos, y proyectos de producción ambientalmente sostenibles, en línea con los compromisos asumidos en el marco de la RRI “Reforma Rural Integral”.

El fortalecimiento de las capacidades comunitarias y de la presencia institucional del Estado en los territorios también hace parte de los objetivos del programa. La participación directa de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, junto con el compromiso estatal de asegurar seguridad, justicia, salud, educación e infraestructura, es clave para garantizar la sostenibilidad del proceso.

Por último, el PNIS busca garantizar que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito, sin recurrir a la fuerza como primera opción, a través de procesos de concertación y sustitución voluntaria, con respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y la dignidad de las comunidades, lo anterior sin dejar de lado que podría ejercerse controles a través, de erradicación forzada o llegando incluso a la aspersión aérea de glifosato, circunstancias que no están contemplados en el acuerdo pero que tampoco está prohibidos, pero que no son de la naturaleza ni el espíritu del acuerdo.

En definitiva, el PNIS no es únicamente un programa técnico para reemplazar cultivos ilegales por legales. Es una herramienta política, social y económica para la transformación profunda del campo colombiano, sustentada en principios de participación, equidad, justicia social y sostenibilidad. Su implementación efectiva es indispensable para avanzar en la construcción de una paz territorial duradera y en la reconciliación nacional. Los principios orientadores y los objetivos del PNIS reflejan una visión integral que trasciende la erradicación forzada y coloca en el centro a las comunidades rurales como sujetos de derechos y actores del cambio.

La estrategia que se planteó en el acuerdo de paz, resulta coherente y además indicaría que si se ataca el cultivo, el resto de los eslabones de la cadena se debilitarían, sin embargo, al ser el acuerdo de paz un instrumento general de política pública, y pese a ser un derrotero de la Nación, la forma de implementación está en cabeza de cada gobierno a través de sus planes de desarrollo, la inversión de recursos, y los resultados esperados; así mismo, el hecho de entregar ayudas económicas pueden generar dependencias económicas asistencialistas que no sirven para el cumplimiento del objetivo que aunado a una falta de un plan a largo plazo en materia agrícola y desarrollo territorial para que los campesinos puedan comercializar nuevos productos diferentes a la marihuana y la coca son limitaciones a la propuesta.

Finalmente, es evidente que el Estado es muy débil para llevar asistencias humanitarias y la falta de coordinación entre los diferentes programas y la entidades que le corresponden realizarlo dificultan aún más obtener resultados concretos en la estrategia, sin dejar de lado la presión de los grupos al margen de la ley interesados en la obtención de materia prima para desarrollar labores de narcotráfico que dificultan aplicar la estrategia de manera armónica, es evidente que la rentabilidad y la velocidad con las que las plantas de marihuana y coca se desarrollan hacen un mercado atractivo para el pequeño cultivador cuyo interés es satisfacer necesidades básicas que pueden ser satisfechas en este nicho de mercado. (INDEPAZ, 2022, pág. 3)

Acotado lo anterior, con el fin de establecer las implicaciones en la lucha contra el narcotráfico en la Región del Catatumbo, resulta de suma importancia delimitar la región del Catatumbo, esta zona se ubica en el departamento del Norte de Santander en la zona nororiental de Colombia; al interior de país, limita con los departamentos de Cesar, Santander y Boyacá y por el oriente con el Departamento de Táchira, Apure y Zulia de la República Bolivariana de Venezuela. Sus principales fuentes hídricas estratégicas para el narcotráfico son el río Catatumbo y el río Zulia, y su mayor atractivo natural es el Páramo de Santurbán (Colombia Travel, 2024.) El departamento cuenta con 40 municipios de los cuales hacen parte del Catatumbo: Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata y Tibú; en los que las cifras de coca y violencia son particularmente alarmantes desde el 2016. (Echandia, 2022)

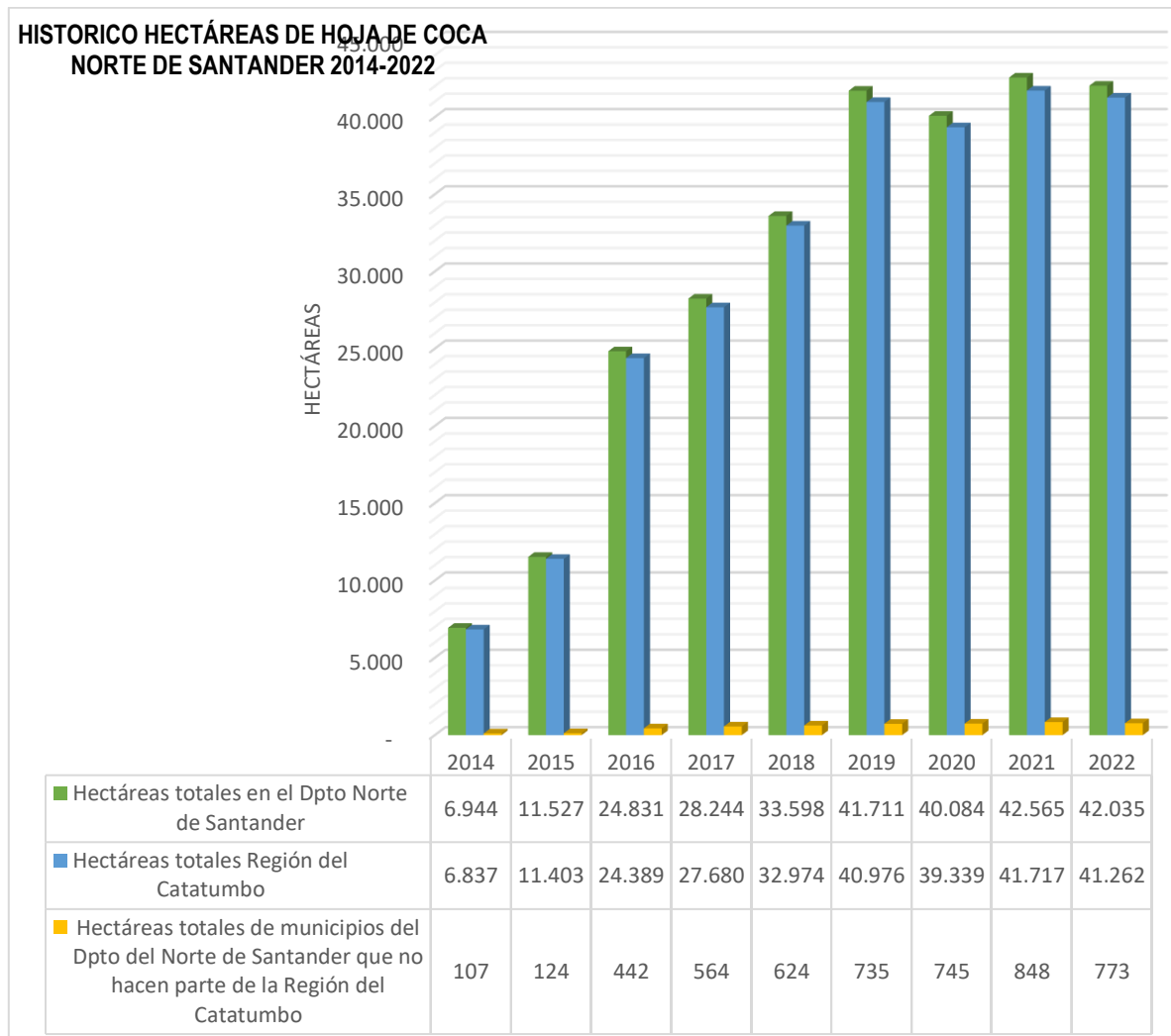
En la región del Catatumbo, siguiendo los lineamientos del acuerdo de paz, la creación de los municipios PNIS, de conformidad con lo indicado por la Agencia Nacional del Territorio, se realizó de la siguiente manera (Territorio, s.f.):



Para un total de **492 PROYECTOS** por un valor de \$1,362,907.13 millones de inversión.

Así mismo, de acuerdo con la Consejería presidencial para la estabilización y consolidación, para el mes de julio de 2022, respecto de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos respecto del programa del programa PNIS se han obtenido los siguientes resultados: “Se han vinculado 2.987 familias (2.102 cultivadoras, 233 no cultivadoras y 652 recolectores) en un total de 2 municipios con una inversión de \$26.048 Millones así. 948 hectáreas en proceso de sustitución voluntaria. Planes Integrales de Desarrollo Alternativo “PISDA”: 44% de las iniciativas PISDA/PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial” con ruta de implementación activada (4 de un total de 9 iniciativas). Otros programas: - Pagos por servicios ambientales: El modelo se encuentra en proceso de focalización de familias. - Hecho a la medida: En el departamento de Norte de Santander se encuentra una iniciativa de sustitución “Hecho a la Medida” en fase de formulación” (Consolidación, s.f.).

Sin embargo, a pesar de la implementación de los derroteros establecidos en el acuerdo de paz, si consideramos únicamente como base de análisis la cantidad de hectáreas cultivadas, es evidente que existe una contradicción.



GRAFICA 1 Elaboración propia con datos de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Plataforma de datos multitemporal del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales –CIPE

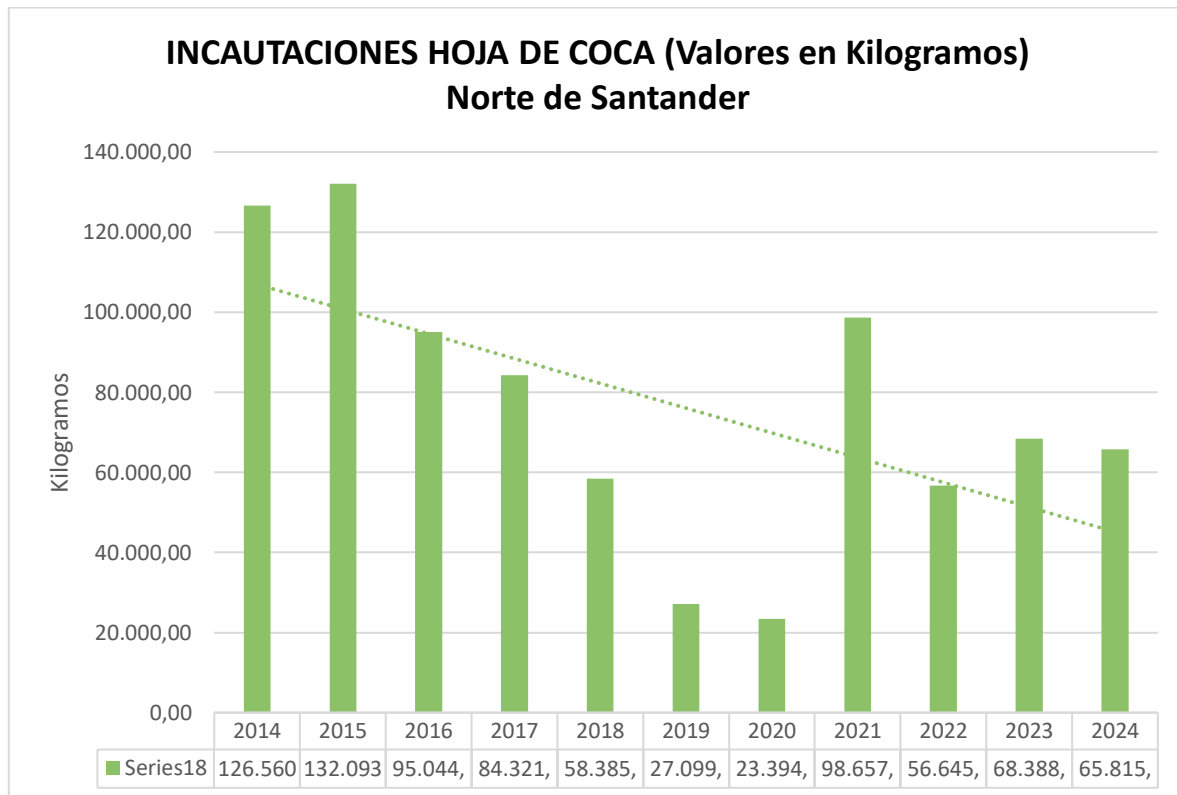
AÑO	Hectáreas totales en el Dpto Norte de Santander	Hectáreas totales Región del Catatumbo	Hectáreas totales de municipios del Dpto del Norte de Santander que no hacen parte de la Región del Catatumbo	Porcentaje de hectáreas en catatumbo en relacion a hectáreas totales del NS	Variacion porcentual año a año
2014	6.944	6.837	107	98,46%	
2015	11.527	11.403	124	98,92%	66%
2016	24.831	24.389	442	98,22%	115%
2017	28.244	27.680	564	98,00%	14%

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

2018	33.598	32.974	624	98,14%	19%
2019	41.711	40.976	735	98,24%	24%
2020	40.084	39.339	745	98,14%	-4%
2021	42.565	41.717	848	98,01%	6%
2022	42.035	41.262	773	98,16%	-1%

Resulta llamativo que la mayor expansión en materia de cultivos haya ocurrido justamente desde el inicio de las negociaciones del acuerdo de paz y solamente hasta el año 2020 se evidencia una disminución en las áreas cultivadas, que posteriormente aumentan nuevamente en los años 2021 y 2022, duplicándose desde el acuerdo de paz al 2022, lo que indica que lo pactado en el acuerdo no ha tenido ninguna consecuencia positiva, y por el contrario se utilizan más espacios para el cultivo de marihuana y coca.

En materia de incautaciones se evidencia la siguiente tendencia.



Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.

Conforme a lo expuesto, a partir de la firma del acuerdo de paz se evidencia un aumento en las hectáreas cultivadas lo que indicaría que el espíritu del acuerdo no se ha cumplido, y se hace necesario profundizar los elementos que fueron considerados en los planes nacionales de desarrollo para establecer si la aplicación de la política pública es la responsable de la tendencia contraria a lo buscado en el acuerdo de paz.

Desarrollo del objetivo 2 “Comparar los resultados esperados de los planes de desarrollo en la lucha contra el narcotráfico del 2016 al 2020, en la lucha contra el narcotráfico en la Región Catatumbo”

Para efectos de analizar los resultados esperados, es importante hacer un análisis de cada Plan Nacional de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, buscó resolver el problema del narcotráfico, partiendo de la premisa en que existía para la fecha un aumento de cultivos en zonas protegidas, y de frontera.

Es importante tener en cuenta que el mismo plan de desarrollo, contenía un análisis de tendencias de mayor consumo de narcóticos su abuso y dependencia, los problemas de seguridad por el tráfico interno que esto conlleva, sin dejar de lado resolver el problema de la producción y consumo interno.

En el plan de desarrollo el objetivo fue bautizado como el de “Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada”, que contenía 6 componentes. Estos fueron recogidos en el capítulo octavo, un objetivo que denominó la seguridad como construcción de paz, que contenía la política integral contra las drogas, pero con enfoque de derechos, en primer lugar, su estrategia se dirigió a redefinir el enfoque de la política, una intervención estratégica de los eslabones de producción. Como segunda estrategia se planteó un plan para reducir las extensiones de los cultivos ilícitos, para lo cual se focalizarían los territorios para realizar la destrucción de cultivos de conformidad con las necesidades particulares; igualmente fortalecía los mecanismos de consulta previa en los territorios indígenas y afros, y la aplicación de programas de desarrollo rural entre otros, es importante aclarar que al momento de acoger el plan de desarrollo se encontraban el

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Gobierno en las mesas negociadoras de paz, razón por la cual sus objetivos no estaban alineados con lo posteriormente aprobado.

La tercera estrategia buscaba mecanismos alternativos para imponer sanciones punitivas con mejores condiciones a los eslabones frágiles de la cadena de producción de cultivos; delitos cometidos por adictos a sustancias psicoactivas y aplicación de normas penales según la participación delictiva.

La Cuarta estrategia tenía que ver con el control del microtráfico caracterizando el fenómeno por territorios, desarrollando procesos de inclusión social, control territorial, monitorio de innovación en materia de drogas y recuperación del espacio público.

Como quinta estrategia se estructuró una atención integral al consumo de drogas mediante programas de prevención de drogas, hábitos saludables, seguimiento a las entidades de prestación de servicios de salud y desarrollo de habilidades afectivas. Finalmente se contempló una estrategia de control de ingreso, producción y desvío de medicamentos, para lo cual se fiscalizaría la entrada de insumos químicos, la vigilancia de drogas sintéticas y desarticulación de grupos delincuenciales.

Se podría entonces decir que de acuerdo con el PND, se buscaban resolver tres problemáticas, la primera proteger a los eslabones más débiles de la cadena productiva de narcóticos, la segunda acción contundentes contra el tráfico organizado y tercero atender el creciente consumo de narcóticos en Colombia, para cumplir de manera integral, con el objetivo del plan nacional de desarrollo.

De los mencionados objetivos, solamente la estrategia 2 “Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia”, contaba en específico con una meta trazadora (Plan Nacional de Desarrollo página 515).

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Metas de producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Nuevas familias atendidas en desarrollo alternativo	40.327	40.000
Organizaciones de Desarrollo Alternativo Apoyadas	75	190

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Hectáreas de cultivos de hoja de coca existente	48.189	25.000

Además de los objetivos del plan Nacional de Desarrollo, se debían cumplir con lo acordado en la negociación realizada con las extintas Farc, razón por la cual se expidieron dos normativas que fortalecían y se encontraban alineadas al PND.

En primer lugar, iniciando el tercer año de periodo del presidente Santos, fue expedido el Decreto 893 de 2017 (mayo 28) “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*”, la normativa en su artículo tercero, indicó que en la región de Catatumbo se crearía un Municipio PDET, de la siguiente manera:

CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	54206	CONVENCIÓN
		54245	EL CARMEN
		54250	EL TARRA
		54344	HACARÍ
		54670	SAN CALIXTO
		54720	SARDINATA
		54800	TEORAMA
		54810	TIBÚ

El Objetivo era crear programas de desarrollo que sirvieran como un instrumento de planificación y gestión y de esta manera con prioridad implementar planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, estos planes sólo podían formularse por una vez con vigencia de diez años (INTERIOR, 2017).

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Adicionalmente, respecto de los PNIS se expidió el 29 de mayo de 2017 el Decreto 896 de 2017 *"Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS"*, cuyo artículo 7 parágrafo 3 estableció que **“PARÁGRAFO 3.** El PNIS tiene una cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados según los siguientes criterios: 1. Zonas priorizadas en el marco de los PDET;...”, el programa tenía como objetivo “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 de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito” artículo 1, lo anterior significa que primero debería verificarse que territorios ya habían sido considerado PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) que fueron priorizados para aplicar los PNIS que es un programa diferente enfocado especialmente a la sustitución de cultivos ilícitos.

A pesar de la obligación de abordar el tema de las drogas según lo establecido en el acuerdo de paz, la normativa que regula los PNIS se expidió 15 meses antes de concluir el mandato del presidente Santos.

De acuerdo a los datos contenidos en el Observatorio de Drogas de Colombia, la lucha contra el narcotráfico en el Departamento de Norte de Santander en el periodo 2016 al 2018, arrojaron los siguientes resultados:

Cultivo		2016	2017	2018
Coca		24.830,61	28.244,27	33.597,87
TipoErradicacion	Cultivo	2016	2017	2018
ERRADICACION MANUAL	AMAPOLA		6,06	
ERRADICACION MANUAL	COCA	227,01	1.260,90	1.691,90
ERRADICACION MANUAL	MARIHUANA	5,10	1,50	1,22
ELEMENTOS INCAUTADOS	Unidades Medida	2016	2017	2018
BASUCO	KILOGRAMOS	29,78	50,89	34,11
CLORHIDRATO DE COCAINA	KILOGRAMOS	6.950,40	20.627,23	19.714,22
ESTIMULANTES TIPO ÉXTASIS	UNIDADES	65,00		11,00
HEROÍNA	KILOGRAMOS	6,03	2,27	1,05

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

HOJA DE COCA	KILOGRAMOS	95.044,73	84.321,01	58.385,03
LSD	UNIDADES	7,00	56,00	
MARIHUANA PENSADA	KILOGRAMOS	12.399,86	3.321,63	1.400,57
PASTA/BASE DE COCAINA	KILOGRAMOS	2.605,77	6.133,41	5.356,01
SEDANTES NO ESPECIFICADOS	UNIDADES		5,00	
TIPO DE SUSTANCIAS INCAUTADAS	UNIDAD	2016	2017	2018
SOLIDAS	UNIDADES			5,00
LÍQUIDAS	GALONES	4.516.627,63	5.211.155,89	6.779.488,14
SOLIDAS	KILOGRAMOS	27.700.096,97	34.631.908,65	41.233.395,04
Tipo Infraestructura Destruída		2016	2017	2018
CRISTALIZADEROS DE CLORHIDRATO DE COCAINA		37,00	43,00	75,00
INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCION PRIMARIA		572,00	690,00	703,00

Tomado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-balance-antidrogas.aspx>

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Santos, no estaba en línea con lo acordado en el acuerdo de paz, pues fue en el desarrollo de su mandato que se logró la firma del mencionado acuerdo, y las actividades desarrolladas en su mayoría se dirigieron a intervenciones militares como había ocurrido históricamente, igualmente es importante indicar que los cultivos siguieron con una tendencia incremental a pesar de la firma del acuerdo, así como las actividades de destrucción e incautación, sin que se observara una mejoría a partir de la firma del acuerdo.

Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”

Este plan desde su perspectiva de la legalidad buscó resolver problemas del narcotráfico, desde el fortalecimiento de capacidades institucionales, sustitución de cultivos, y con énfasis en una mayor atención y acuerdos multinacionales para la atención del problema del narcotráfico y su financiamiento.

Dentro de la estrategia denominada “Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas” se plantearon unas sub estrategias a saber: Primero la de creación de Zonas

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

Estratégicas de intervención integral (ZEII) para transformar el control militar a un control institucional mediante planes estratégicos de al menos cinco años, sustitución de economías ilícitas, protección de recursos hídricos, biodiversidad, y la protección de los PDET.

En segundo lugar, se buscaba afectar las organizaciones criminales, fortalecer la lucha internacional contra organizaciones criminales, fortalecimiento de las capacidades judiciales y de la policía Nacional, actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Finalmente, la tercera gran estrategia iba dirigida a la erradicación de cultivos y prevención del insumo mediante actividades de estrategias de control territoriales y de los ríos, aplicación en los municipios escogidos para erradicación de cultivos, fiscalización de sustancias químicas, aumento de las actividades en contra del lavado de activos y erradicación de zonas "de miedo" generadas por el microtráfico. La cuarta estrategia es aquella dirigida en contra del lavado de activos, para lo cual se crea el centro de coordinación contra las finanzas de organizaciones transnacionales, análisis de las organizaciones criminales y fortalecimiento de las capacidades y el fortalecimiento de herramientas multilaterales para la persecución de estos delitos.

Así mismo se estableció una estrategia de protección de las comunidades y personas en riesgo y otra gran estrategia que se divide en varios objetivos que tiene que ver con el fortalecimiento de la fuerza pública, el mejoramiento de sus condiciones, mayor interdicción marítima, terrestre aérea y en actividades de ciberseguridad, actividades de inteligencia y contrainteligencia y un aumento en las capacidades bilaterales y multilaterales transformando el sector defensa. Así mismo se buscó el fortalecimiento de las redes ciudadanas, y la aplicación del código de Seguridad y convivencia ciudadana.

En principio, se buscaba aumentar la legalidad y el estado social de derecho, mediante actividades integradas con el fin de resolver el problema público del narcotráfico, sin embargo, un cambio importante entre uno y otro es por ejemplo que no se tenía en cuenta o no se daba tratos diferenciales a los cultivadores, pero si buscaba por ejemplo buscar muchos apoyos internacionales, instrumentos que como se ha insistido seguía los

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

lineamientos establecidos en el Acuerdo de paz, pero su implementación era bajo consideraciones del gobernante de turno.

Sobre este aspecto, el objetivo 11 del Plan de desarrollo contemplaba la erradicación de 280.000 Hectáreas de cultivos ilícitos.

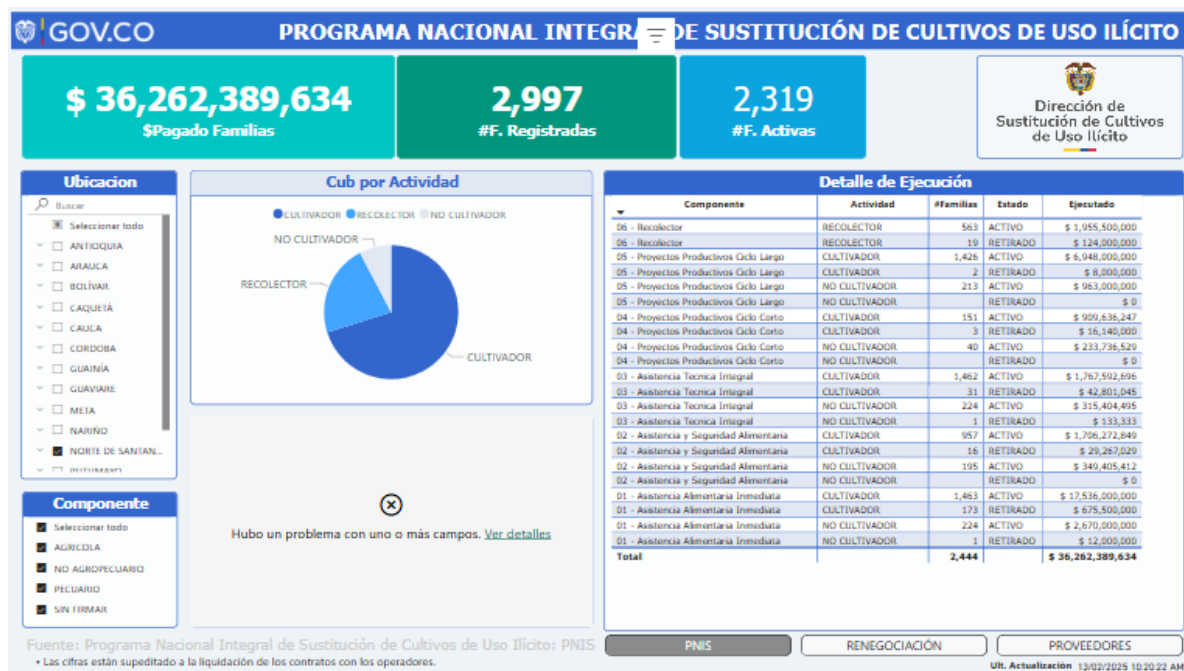
De acuerdo con los datos contenidos en el Observatorio de Drogas de Colombia, la lucha contra el narcotráfico en el Departamento de Norte de Santander, arrojaron los siguientes resultados:

Año		2019	2020	2021	2022	
Coca Cultivos ilícitos en hectáreas		41.710,97	40.083,70	42.565,15	42.034,83	
TipoErradicacion	Cultivo	2019	2020	2021	2022	
ERRADICACION MANUAL	AMAPOLA	0,82	1,57			
ERRADICACION MANUAL	COCA	1.454,76	9.496,96	4.198,28	2.301,37	
ELEMENTO	UnidadesM edida	2019	2020	2021	2022	
2CB	UNIDADES				1,00	
BASUCO	KILOGRAMOS	94,85	31,22	39,18	26,48	
CLORHIDRATO DE COCAINA	KILOGRAMOS	22.449,47	16.689,81	35.017,63	30.564,08	
ESTIMULANTES TIPO ÉXTASIS	UNIDADES	4,00	11,48	45,00	63,00	
HEROÍNA	KILOGRAMOS	1,64	3,31	3,93	7,87	
HOJA DE COCA	KILOGRAMOS	27.099,06	23.394,00	98.657,38	56.645,48	
LSD	UNIDADES			1,00	1,00	
MARIHUANA PENSADA	KILOGRAMOS	5.969,21	3.880,54	3.816,80	2.369,97	
PASTA/BASE DE COCAINA	KILOGRAMOS	12.159,69	15.907,72	10.988,60	11.030,69	
TIPO	UNIDAD	2019	2020	2021	2022	
LÍQUIDAS	GALONES	6.929.646,57	8.599.833,58	11.100.766,68	20.986.142,20	
SOLIDAS	KILOGRAMOS	39.975.948,09	43.939.671,48	56.474.630,73	55.720.957,43	
Tipo Infraestructura		2019	2020	2021	2022	
CRISTALIZADEROS DE CLORHIDRATO DE COCAINA		91,00	55,00	74,00	50,00	
INFRAESTRUCTURA DE PRODUCCION PRIMARIA		580,00	637,00	691,00	443,00	

Tomado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-balance-antidrogas.aspx>

Lo anterior indica que solamente en el Departamento del Norte de Santander, la tendencia de hectáreas cultivadas fue creciente; por su parte la erradicación fue solamente en este periodo de 17.454,37 hectáreas que en proporción a la meta Nacional (280.000 Héctareas) el porcentaje es de 0.06 por ciento de las áreas cuya meta de erradicación se había fijado, lo cual es aun peor pues si se compara el año 2019 (41.710,97 Htas) al 2022 (42,034,83 Htas) los cultivos no sólo no disminuyeron si no que aumentaron en 323,86 hectáreas

Ahora bien respecto a la estrategia PNIS, que como se mencionó anteriormente nació en el año 2017, de acuerdo al Portal de la Agencia de Renovación de Tierras, solamente se registraron 2997 familias, de las cuales solamente quedan 2319, circunstancia importante si se tiene en cuenta las demoras en la aplicación de los mecanismos PDET y PNIS, que pudiese ser un factor que influyó en los resultados y en consecuencia el impacto de las medidas adoptadas, de acuerdo al programa de sustitución de cultivos ilícitos, la ejecución fue la siguiente:



<https://portal.direccionsustitucion-pnis.gov.co/datos>

Como se mencionó anteriormente los gobiernos fueron muy cuidadosos en no contar con metas retadoras para examinar la totalidad de las estrategias y aspectos que pretendía evaluar por ejemplo respecto del PND del periodo 2014 al 2018, los entregables eran cantidad de hectáreas de coca sembrada, cuyo objetivo era disminuir de 28.819 a 25.000, sin embargo solamente en el departamento del Norte de Santander, la cantidad de hectáreas de Coca llegó a 32974 (gráfica 1) lo que indica que no se cumplió con la meta Nacional y mucho menos la trazada para la región del Catatumbo.

Ambas circunstancias demuestran claramente que al ser el fenómeno del narcotráfico una situación muy compleja, los diferentes Gobiernos se limitan a evaluar sus resultados contra el narcotráfico respecto de áreas de cultivos ilícitos, pero se deja de lado las demás estrategias planteadas en los planes de desarrollo, situaciones que afectan los impactos de las herramientas utilizadas, y que a pesar que pudiere pensarse en metas exitosas, es claro que las estructuras narcotraficantes mantienen un negocio “estable” y que prefieren desplazar sus zonas de influencia.

Desarrollo del objetivo 3 “Determinar el impacto de la firma del acuerdo del proceso de paz en los resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico establecidos en los planes de desarrollo en el región del Catatumbo en el periodo del 2016 al 2020”

Impacto de la firma del acuerdo de paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”.

El informe de Balance de resultados del PND, respecto del tema de narcotráfico indicó que en el Objetivo 5 se debía enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada, interviniendo los siguientes subsistemas: (1) producción, (2) tráfico, (3) delitos conexos, (4) distribución, y (5) actores dinamizadores. El mencionado informe indicó que los esfuerzos por reducir las hectáreas cultivadas con hoja de coca no surtieron el efecto esperado, incumpliendo la meta, y hubo un aumento del 17% si comparamos 2016 con el 2017, pasando de 146.140 a 171.495, solamente en el Catatumbo como se observa en la gráfica 1, se pasaron de 24.389 Hs cultivadas a 27.650 lo que significa un aumento del 11.13%.

Respecto a la erradicación de cultivos de coca, durante el cuatrienio se lograron erradicar manualmente un total de 143.095 hectáreas de coca. Este avance permitió un cumplimiento de la meta del cuatrienio de 109%, y ubicó a 2018 como el año en el que más hectáreas de coca se lograron erradicar con 59.978. *“Adicionalmente, durante 2018 se incautaron 414,5 toneladas de Cocaína con un valor estimado USD 12.000 millones; 329 kilos de heroína con un valor estimado de USD 21 millones; 264,2 toneladas de marihuana (10% más que el año anterior, con 239,4). Asimismo, se destruyeron 4.574 infraestructuras para la producción de drogas ilícitas (7%) 147 más que el año anterior, con 4.288), se incautaron más de 7,4 millones de galones de insumos líquidos (15% más que el año anterior, con 6,4 millones de galones) y 42.421 toneladas de insumos sólidos (18% más que el año anterior, con 36.090 toneladas)”*. (PND, 2018, pág. 147)

Sin embargo, se repite, existe una contradicción entre los resultados obtenidos y lo que permite concluir es que, a pesar de los esfuerzos de erradicación, la siembra o resiembra fue más rápida que las actividades de erradicación.

El mencionado informe refleja con parcialidad las metas obtenidas pues no tiene en cuenta de manera cuantitativa cuantas hectáreas se redujeron y como veremos más adelante el efecto fue contrario. Existió un aumento exponencial a la situación a pesar de que no se mencionan los resultados del PNIS al no haberse contemplado el programa desde el inicio del gobierno, es claro que éste no fue ejecutado en ese Gobierno, demorando la implementación de las soluciones planteadas en el marco del proceso de paz, pero que su misma demora afectó el impacto de la estrategia Nacional que traía el mencionado acuerdo, y se reitera las metas del Plan Nacional de desarrollo no podían reflejar la finalidad del acuerdo de paz, teniendo en cuenta que el acuerdo de paz fue posterior a las metas que contemplaba el plan nacional de desarrollo lo que significa una descoordinación entre los dos instrumentos.

**Impacto de la firma del acuerdo de paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2018
- 2022**

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

De acuerdo al Informe de seguimiento final al plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad” avalado por el Consejo Nacional de Planeación, respecto del objetivo, “Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada”, se obtuvieron los siguientes resultados:

Resumen en porcentajes de los avances del Acuerdo Final por enfoques transversales y puntos del AF		Completa	Intermedia	Mínima	No iniciada
Puntos del Acuerdo Final	Reforma Rural Integral	4%	16%	65%	14%
	Participación Política	14%	16%	44%	27%
	Fin del Conflicto	50%	19%	19%	11%
	Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	21%	27%	42%	9%
	Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	27%	26%	32%	16%
	Mecanismos de Implementación, Verificación y Refrendación	58%	14%	19%	8%

Información tomada del al Informe de seguimiento final al plan nacional de desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad” avalado por el Consejo Nacional de Planeación, respecto del objetivo Página 12

Resulta llamativo que solamente en un periodo y sobre un solo punto se logró un avance superior al 50% pero a medida en que se avanzó a través de los años el porcentaje tiene una tendencia a la baja en todos los aspectos, lo que demuestra que no se cumplió las metas propuestas.

El mismo documento muestra un avance del cuatrienio de familias que culminaron la sustitución voluntaria, sin embargo los datos indican una deficiente ejecución en el tema y a pesar que la erradicación supera la expectativa, las áreas cultivadas tiene un crecimiento exponencial, lo que demuestra que los esfuerzos no están bien enfocados.

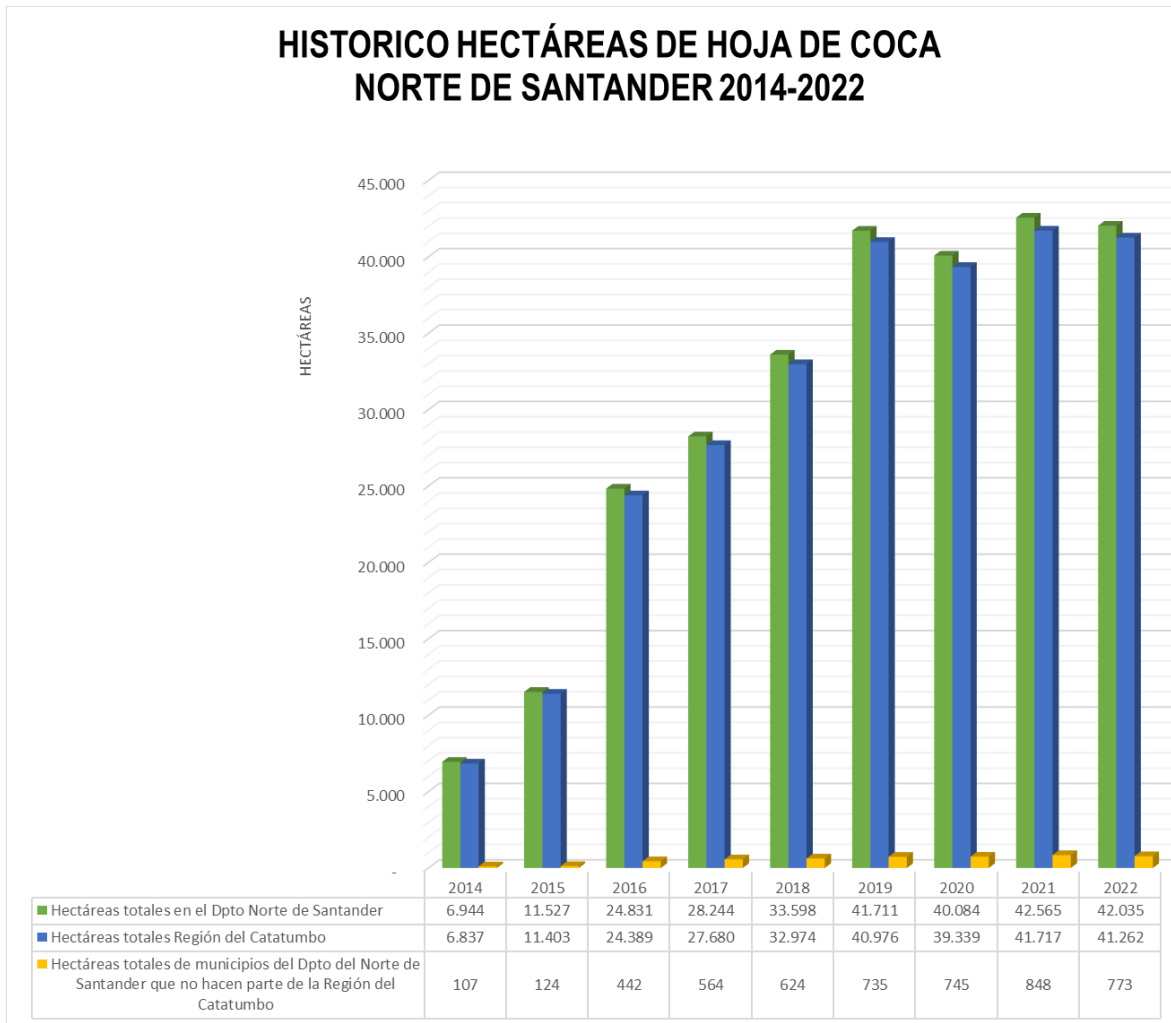
Tabla 5

Programa acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad

Indicador	Avance Cuatrienio
Porcentaje de nuevas familias en proceso culminado de sustitución voluntaria	0%
Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado	3,13%
Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución	75,07%
Porcentaje de municipios libres de sospecha de Minas Antipersona	76,14%
Porcentaje de víctimas civiles de MAP y MUSE orientadas en la ruta de asistencia, atención y reparación a víctimas	100%

Los resultados desde el 2016 al 2020 indican que las actividades tendientes a erradicar el cultivo en la zona del Catatumbo han sido infructuosas o al menos no han tenido el impacto esperado sin decir que no han tenido positivo alguno.

En primer lugar, respecto de las áreas cultivadas de coca, en el Norte de Santander, se observa una tendencia en aumento no sólo en el departamento sino específicamente en la región del Catatumbo, lo que indica que los programas de sustitución voluntaria de cultivos, a través de los programas PNIS no ha tenido el impacto esperado.



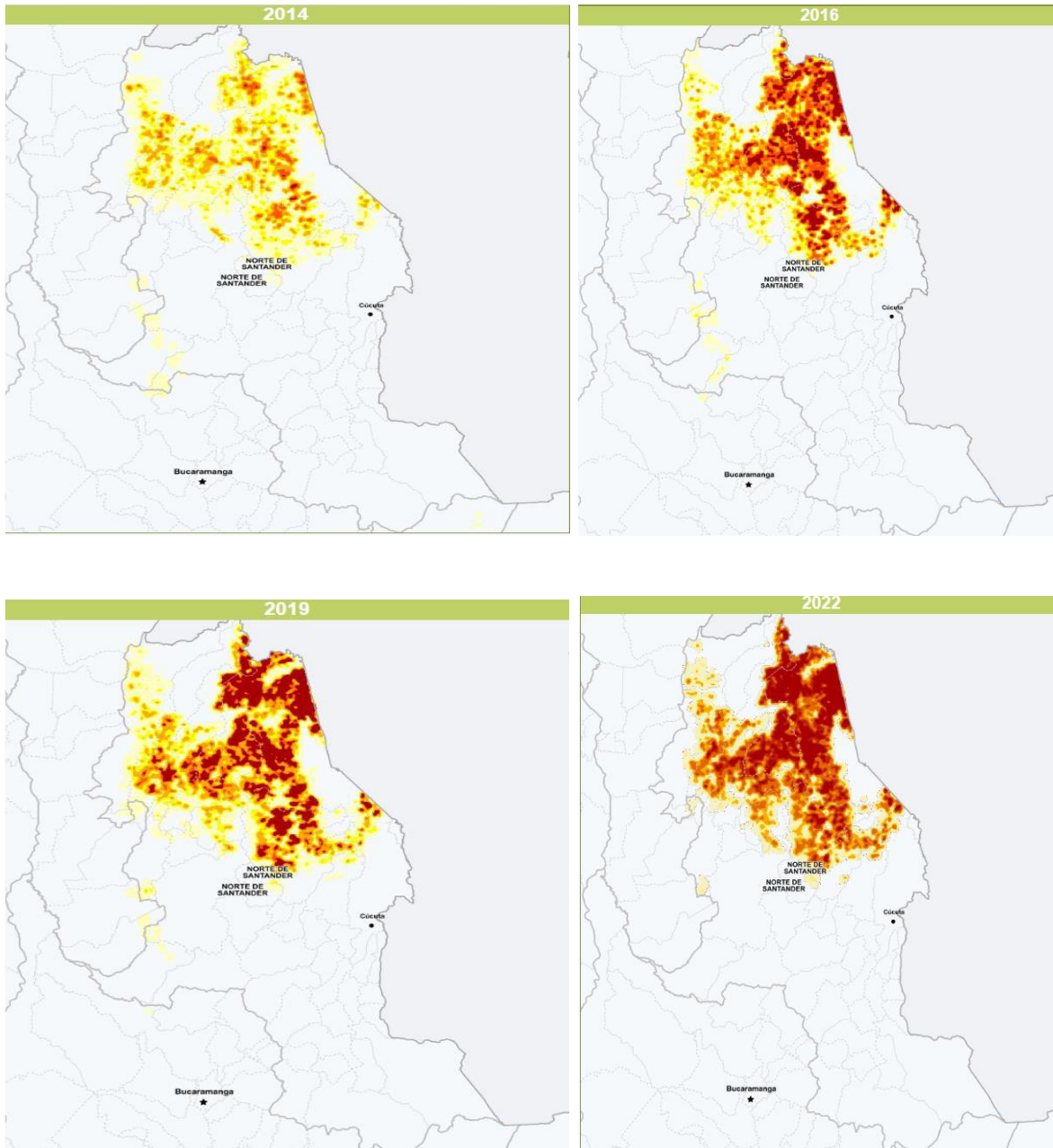
Elaboración propia con datos de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Plataforma de datos multitemporal del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales –CIPE

Lo anterior se evidencia visualmente en los siguientes mapas de calor, teniendo un aumento del 2014 al 2016 de un 257.6%, del 2016 al 2019 un aumento del 68%, del 2018

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

al 2022 un aumento de 25% y de forma consolidada en 8 años del 2014 al 2022 un aumento total de hectáreas sembradas del 505%.



MAPA (1)

Tomados del Proyecto SIMCI de del observatorio de las Naciones Unidad contra las Drogas y el delito.

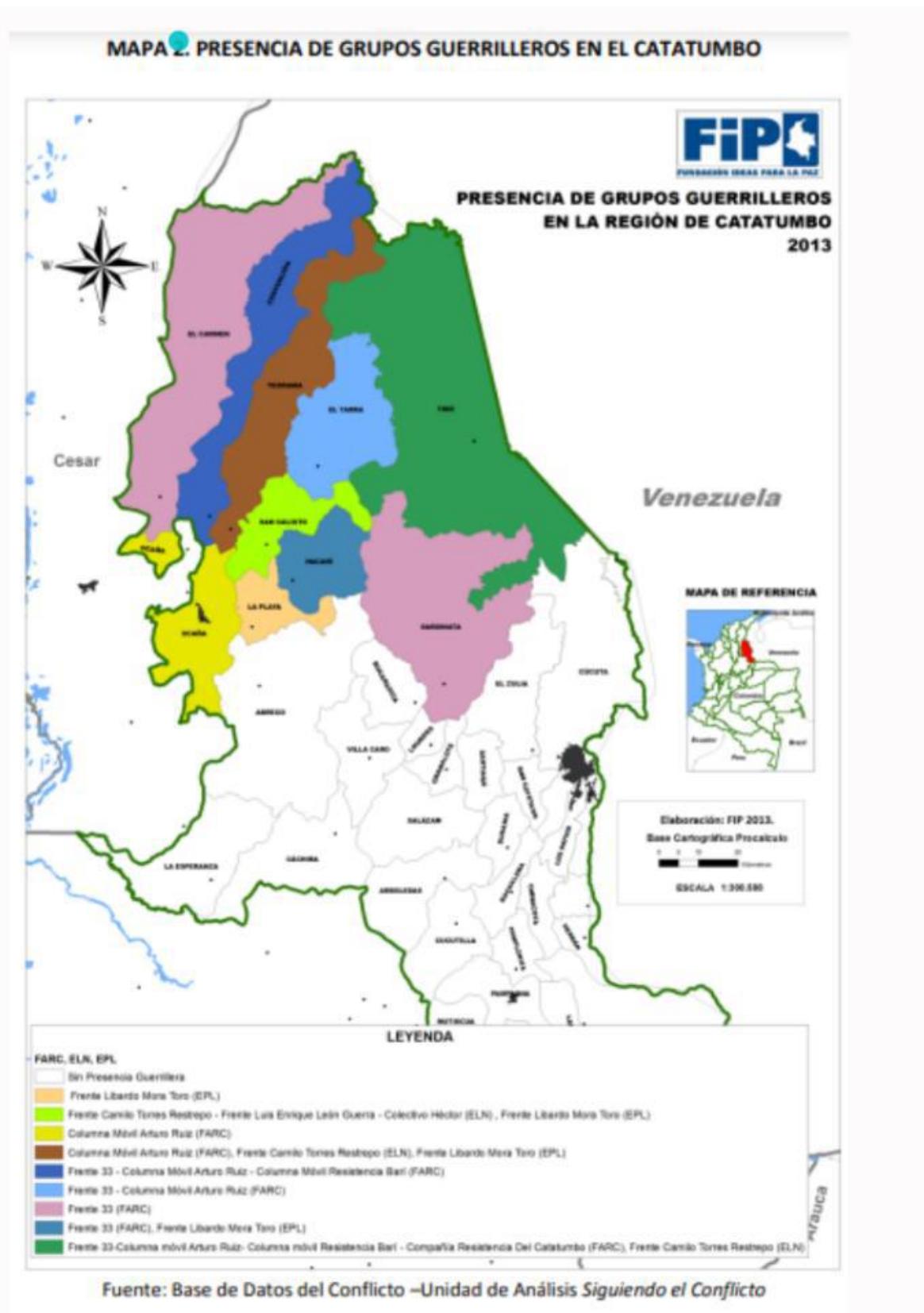
Si bien las cifras anteriores son alarmantes, la concentración en municipios del Catatumbo no es excepción; pues del total de hectáreas sembradas anualmente para cada

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

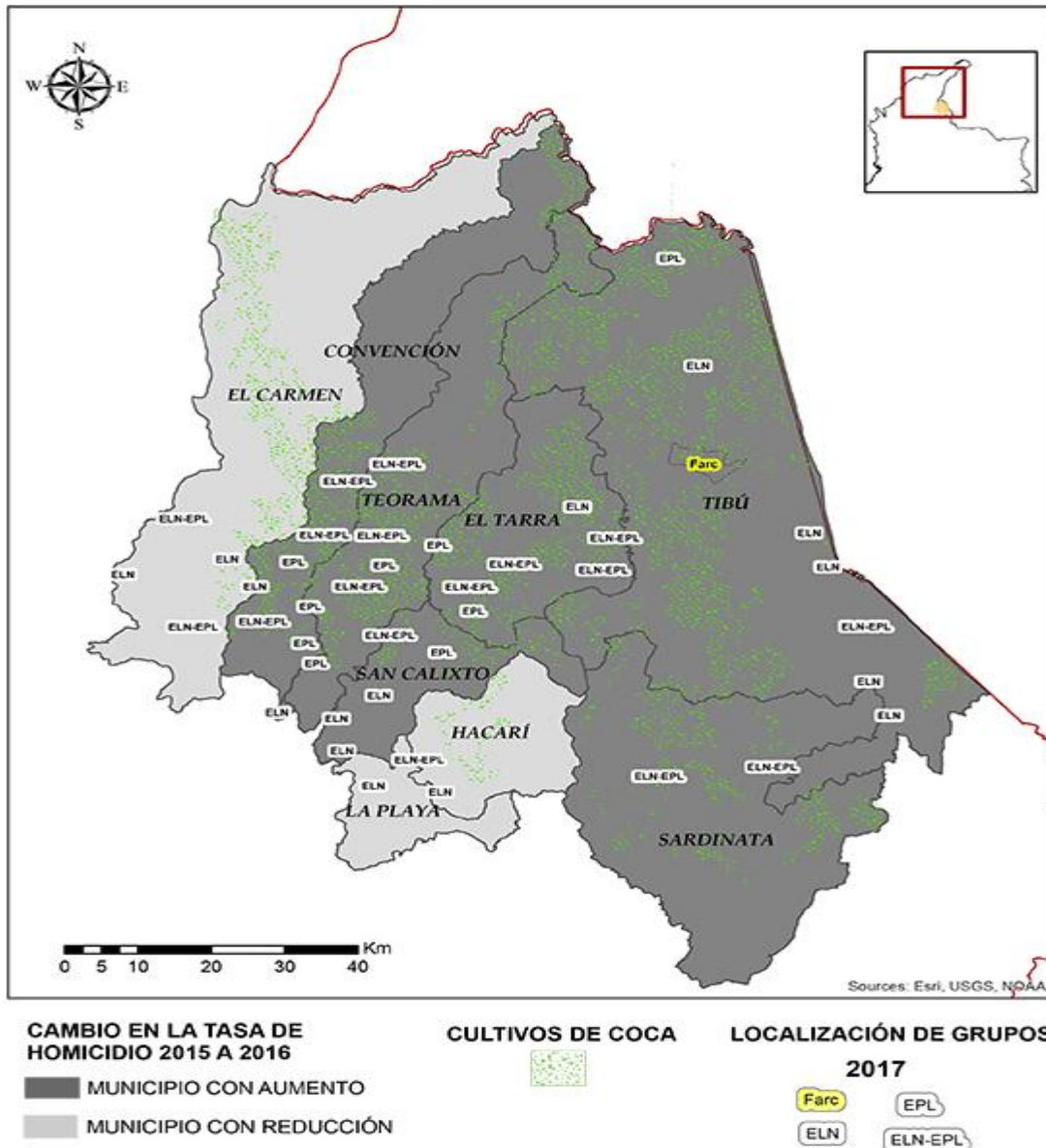
Bogotá D.C., Colombia

año el 98% se encuentra en municipios PDET de la región del Catatumbo, es decir 8 de 40 municipios del departamento y de esos 8 en específico en municipios como Tibú , el Tarra y Sardinata ; de los cuales Tibú es fronterizo de forma directa y el Tarra y Sardinata colindan con Tibú , además de que entre estos pasan el río Catatumbo que se une con el río Tarra y sigue hacia la frontera con Venezuela además del río Sardinata los cuales son corredores estratégicos.

Ahora bien, respecto de presencia de grupos armados en la zona de catatumbo. Como se evidencia en el mapa 2 a corte del 2013 de la Fundación ideas para la paz se encontraba como actor más fuerte y preponderante las FARC- EP con el frente 33 y 2 columnas móviles con presencia en el Tarra, San Calixto, Teorama, Hacarí, Tibú, Convención y El Carmen; el ELN con el frente Camilo torres en 3 municipios el EPL con baja presencia en 3 municipios, los Rastrojos como disidencias de las AUC y los Urabeños.



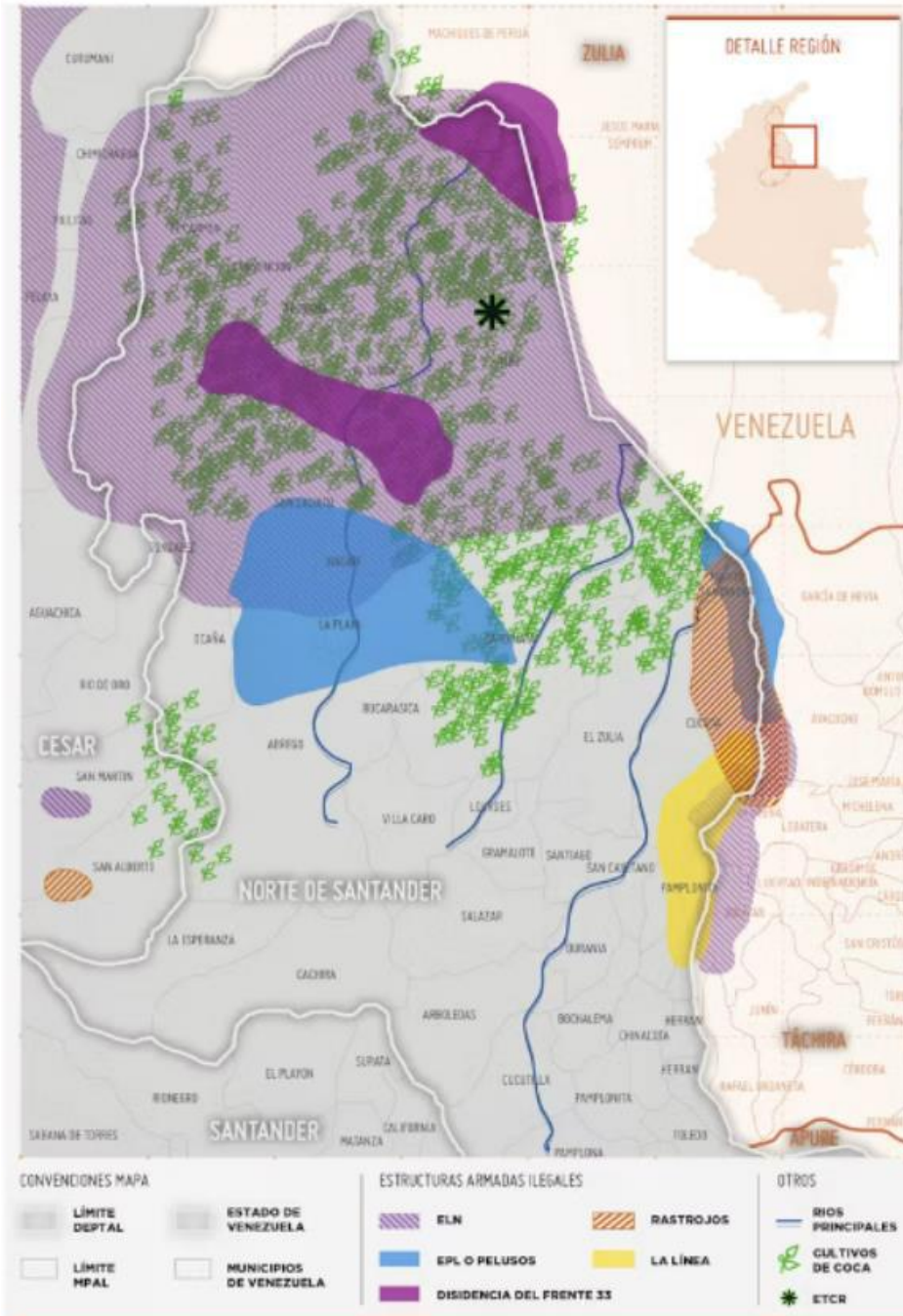
A corte del 2016 Según Echandía y Cabrera (2018) como se evidencia en el Mapa 3 posterior a la firma del acuerdo de paz, por la salida de las FARC a las zonas de reincorporación el EPL y el ELN llegan a acuerdos para distribuirse y aumentar el dominio sobre lo municipios antes a cargo de las FARC.



Tomado de : Retos en la Seguridad en la Transición hacia la paz. Los casos de Putumayo y Catatumbo. Marzo de 2018. Echandía Camilo, Cabrera Irene.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

Posteriormente a corte del 2019 según Fundación ideas para la paz como se evidencia en el Mapa 4 el actor preponderante es el ELN seguido del EPL — Pelusos, las disidencias de las FARC del frente 33 además de los Rastrojos en menor medida.



Zonas de influencia de estructuras armadas ilegales en Norte de Santander// Fuente: Fundación Ideas para la Paz (FIP)

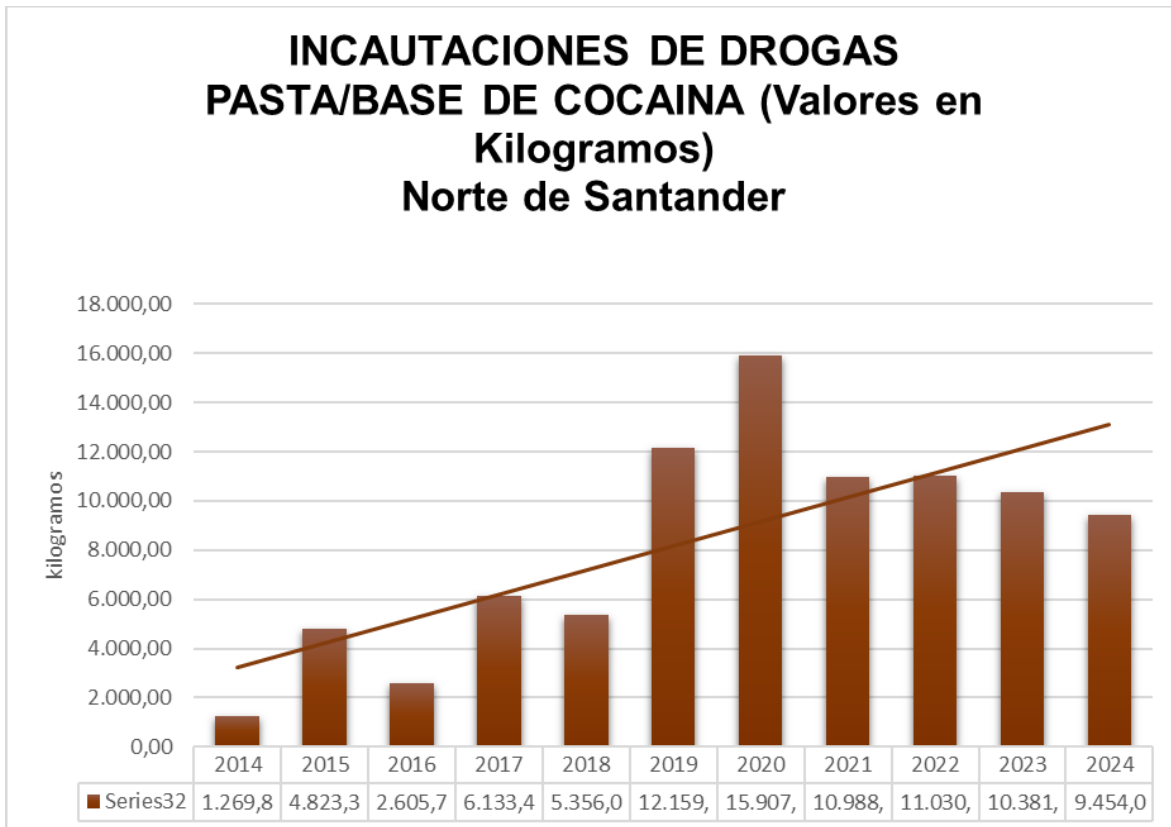
La ubicación estratégica y la frontera con Venezuela ha permitido que a través del cartel de los soles de Venezuela y el grupo delictivo “El tren de Aragua”, los productos de narcotráfico son comercializados a través de Venezuela, donde se estima que existen más de 400 pistas para el envío aéreo, además hacen presencia nuevos actores como el cartel de Sinaloa quienes compran directamente el clorhidrato de cocaína, cabe indicar que grupos como el ELN, han utilizado el territorio Venezolano para replegarse y evadir las operaciones militares. (InSightCrime, 2020)

Desde el gobierno de Santos y su iniciativa de solución dialogada del conflicto disminuye la intervenciones de la fuerza pública y se empieza un replanteamiento de la erradicación por fumigación aérea; como producto del acuerdo se replantea la política de drogas cuya estrategia es la de asfixia a los actores estratégicos (infraestructura, insumos, finanzas, nodos, interdicción y erradicación, y por otro lado un componente de oxigenación en tránsito de economías lícitas, cuidado ambiental, atención a población vulnerable y consumo desde una óptica de cuidado). Lo anterior significa que ya no se realizan actividades en contra del pequeño productor si no que se busca afectar objetivos de valor, y se centra a la destrucción de laboratorios y afectación directas a las economías ilícitas. Según (Buitrago, Mendez etc ; 2023)

En este contexto, según la siguiente gráfica realizada a partir de los datos del Observatorio de drogas de Colombia, demuestran que:

1. Las incautaciones de pasta o base de cocaína en kilogramos del 2014 al 2020 creció de forma sostenida, del 2018 al 2020 mantuvo un aumento del 197% y una caída posterior del 2020 al 2024 del 41%.
2. Las incautaciones de kilogramos de hoja de coca tuvieron el siguiente comportamiento; para el 2014 se incautaron 216.560 kilogramos (mayor cantidad de la década del 2014 al 2024). El punto más bajo de incautaciones fue en el año 2020 con una disminución del 82% con relación al 2014, para el 2021 se presenta un aumento de incautaciones en 322% con relación al 2020. Si bien se han realizado incautaciones de estos dos tipos de productos, la gráfica nos permite evidenciar una

histórica concentración de incautaciones de hoja de coca con relación a la pasta o base de cocaína, pues en ningún momento del 2014 al 2024 los kilos de base alcanzan o sobre pasan ni la mínima evidenciada en el 2020 de incautación de hoja de coca.

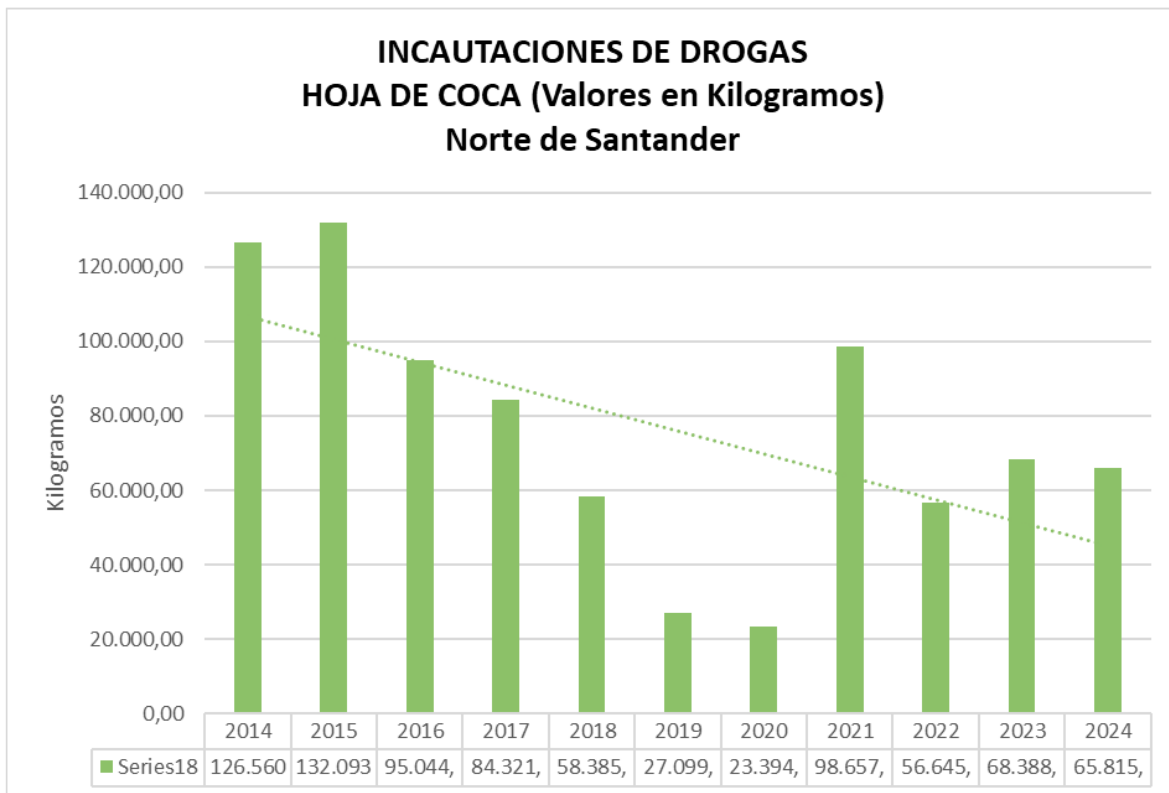


Grafica No. 4 Datos tomados del Observatorio de Drogas de Colombia

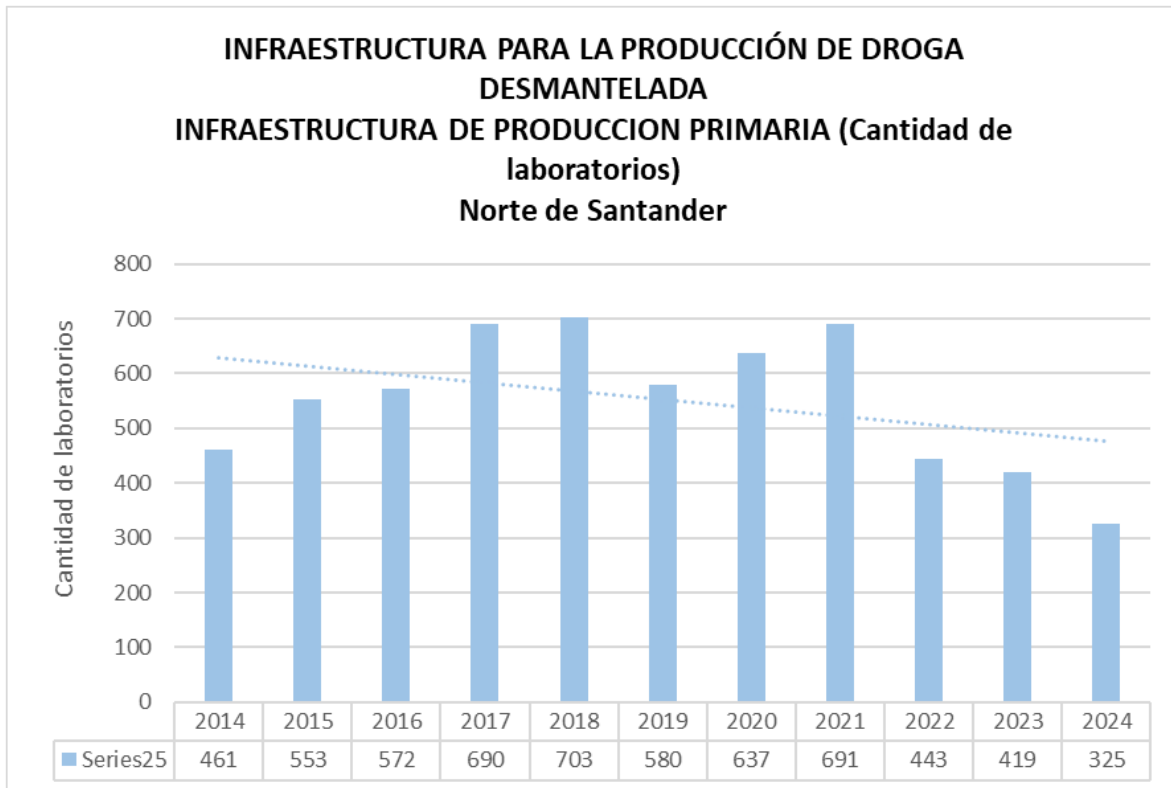
El desmantelamiento de laboratorios es otra medida de la lucha antidrogas en el país, según datos del Observatorio de Drogas de Colombia el desmantelamiento de infraestructura de producción primaria tuvo un aumento sostenido año a año desde el 2014 al 2018 pasando de 461 a 703 es decir un aumento del 52%,

El año 2018 se evidencia una disminución de laboratorios desmantelados (580), actividades que tuvieron un leve repunte en el 2021 (691) para el 2021, sin embargo a partir de ese momento se evidencia una disminución constante en esta actividad en hasta un 52%.

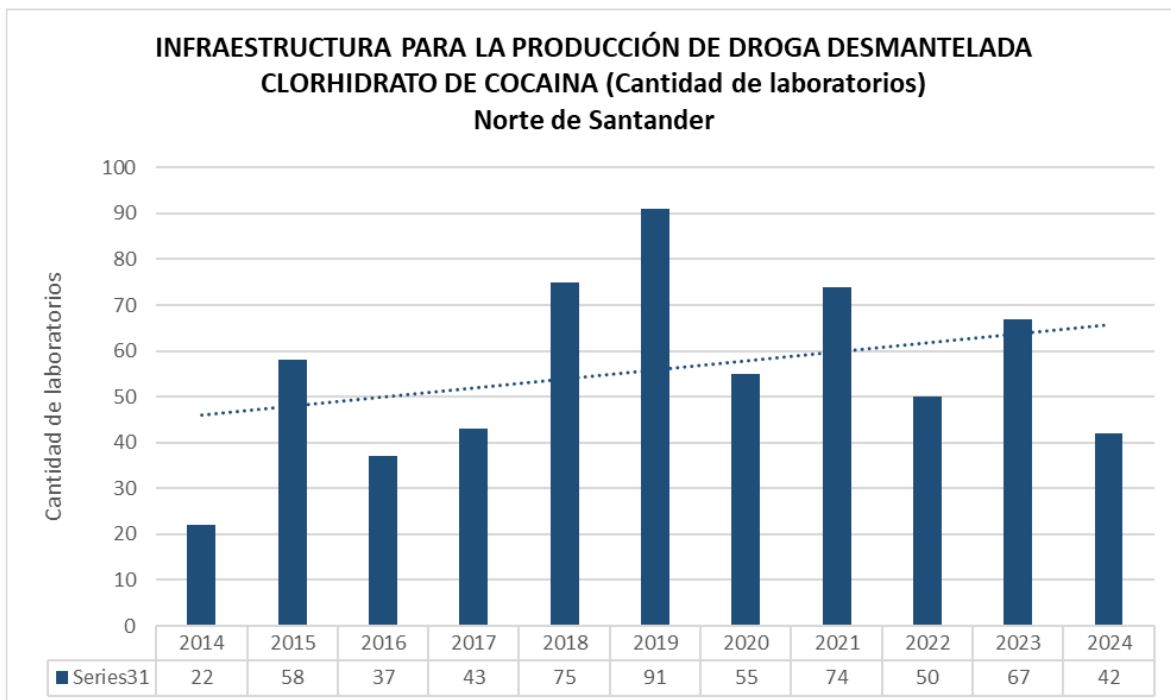
Respecto del desmantelamiento de infraestructura de clorhidrato de cocaína (producción de cocaína de alto nivel para el consumo) que es diferente a los laboratorios de producción primaria abordados anteriormente y que fue de 22 laboratorios aumentando año a año alcanzando su punto más alto el 2019 con un total de 91 laboratorios, es decir un aumento del 314% respecto del 2014. En similitud a las cifras de incautaciones, se evidencia una concentración de acciones de la fuerza pública en el desmantelamiento de infraestructura de producción primaria mejor conocidas como cocinas o chagras, a diferencia de infraestructura de Clorhidrato de cocaína, como la gráfica muestra el punto más alto son 91 laboratorios desmantelados a diferencia de la cifra más baja de infraestructura primaria de 419 siendo aun superior en más del 400%.



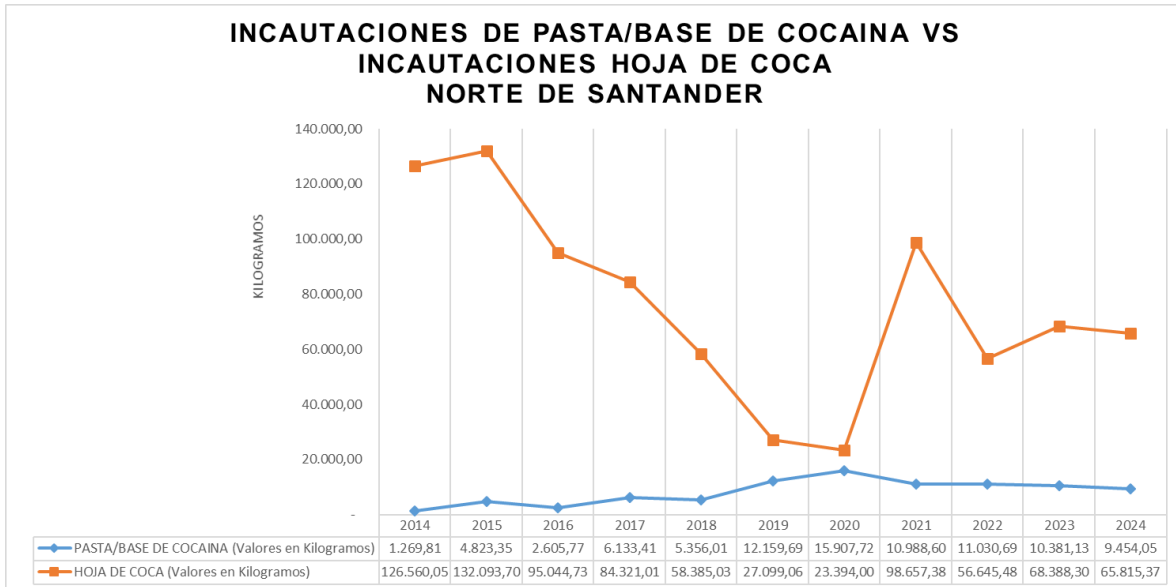
Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.



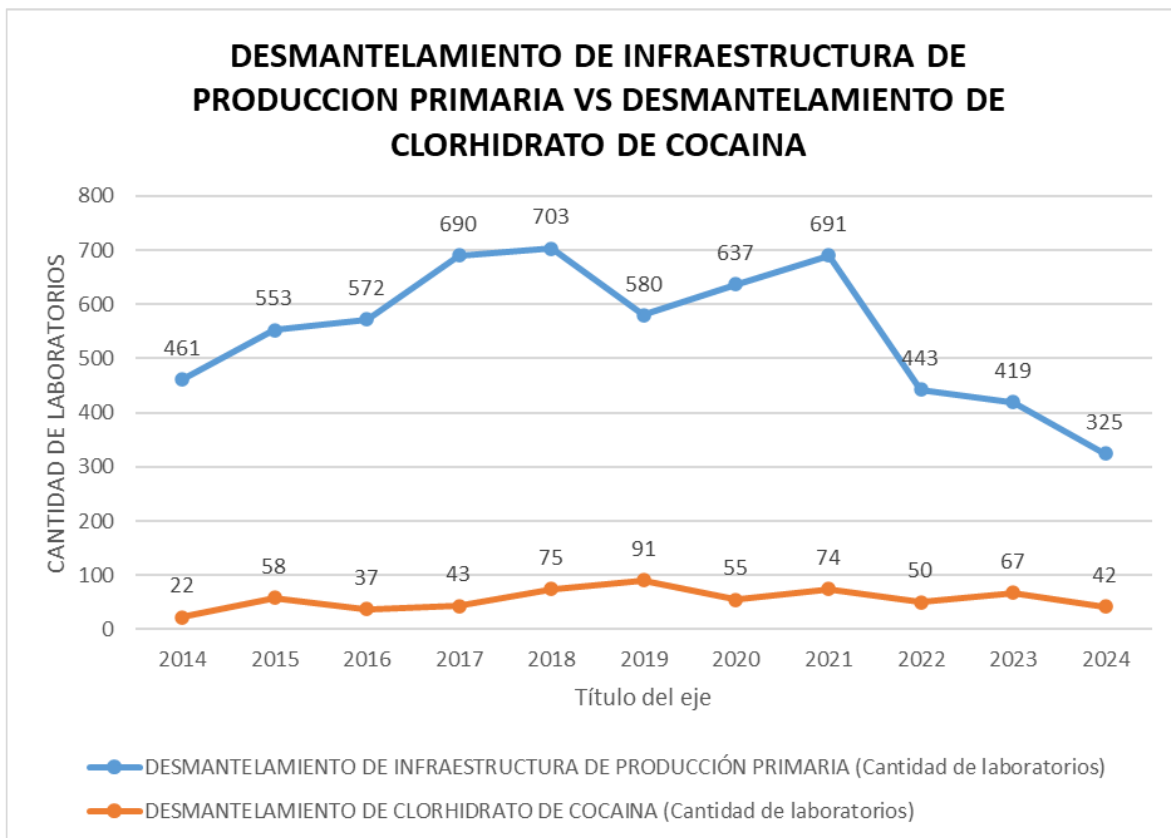
Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.



Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.



Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.



Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia.

En cuanto a la erradicación, es importante enunciar la implementación desde el 2016 del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS; el cual centra uno de sus componentes en la erradicación manual de la hoja de coca a diferencia de a erradicación aérea con glifosato antes del 2016. En el norte de Santander de los 40 municipios 8 son PDET y de estos solo 2 son municipios PNIS los cuales son Sardinata y Tibú. En el punto 4 del acuerdo se encuentra la meta trazadora que establece al 2022 tener libre el 100% de territorios PNIS de cultivos ilícitos, esto acompañado de inversión a proyectos productivos de los campesinos. Según la UNODC (2022) tanto Sardinata y Tibú al 2022 cumplieron con el 100% y 99% de la meta respectivamente. Sin embargo, cabe aclarar que esta meta desconoce la realidad del aumento exponencial de siembra de hectáreas de coca en el departamento del Catatumbo, para el 2021, si bien se cumple la meta de 4,198 hectáreas erradicadas la siembra de hoja de coca fue del 42,565 hectáreas, es decir solo el 10 % del total.

Los datos son contundentes, la lucha contra el narcotráfico en la región del Catatumbo y las diferentes medidas adoptadas en los planes de desarrollo no han tenido un impacto positivo, la firma del acuerdo de paz, junto con una aplicación indebida de los PNIS, han generado un efecto contrario al esperado aumentando la producción de coca y marihuana, que trae consigo una situación aún más difícil para los habitantes de la región que se han visto en un proceso de reorganización de las organizaciones criminales, páginas como Insight Crime, la Defensoría del pueblo y medios de comunicación como el Espectador hacen alusión a graves afectaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario a raíz de las luchas de los nuevos actores armados que reconfiguraron el espacio de operaciones, la poca presencia estatal, los subsidios sin un plan a largo plazo, han generado incentivos perversos como la siembra adicional de hectáreas para recibir pagos que en muchos casos ni siquiera han llegado, sumado a la falta de otras opciones a los campesinos que para subsistir debe acudir al narcotráfico.

Es por esto que se requiere una implementación adecuada del Acuerdo de paz, en específico la Reforma Rural integral acompañado de la ampliación de cobertura del PNIS mínimo a todos los municipios PDET y una política pública a largo plazo que no pueda ser modificada en los planes nacionales de desarrollo además de una mejor codificación.

Además de ello es importante aumentar el presupuesto destinado a inversión en infraestructura e inversión social, permitiendo que los cultivos sustituidos cuenten con las condiciones de infraestructura y economía para aportar a la disminución de resiembra; incluso aprovechando la caída actual de los precios de la coca ofreciendo alternativas económicamente más productivas, además es fundamental que se fortalezca la cooperación internacional-Venezuela ya que uno de los mayores desafíos para la lucha antidrogas es la astucia de los grupos armados ilegales para evadir los operativos, ubicándose estratégicamente en territorios fronterizos y en corredores fluviales que comunican de país a país, en este panorama entendiendo que el ELN, EPL y las disidencias de las FARC actúan de forma coordinada con actores transnacionales con actores como el cartel de Sinaloa, el Cartel de los soles entre otros. Resulta entonces estratégico el fortalecimiento y el trabajo cooperativo internacional colombo- venezolana, este para hacer frente en dos vías: acciones armadas directas e incautaciones de forma conjunta entre las fuerzas armadas de los países evitando los posibles conflictos que recurren al discurso de la soberanía como limitante en el accionar militar; por otro lado el mapeo y desmantelamiento de infraestructuras como laboratorios primarios y de clorhidrato de cocaína, con la finalidad de atacar los eslabones más fuerte de la cadena y disminuyendo la persecución a los campesinos cultivadores de coca que se quedan con la ganancias mínimas del negocio.

Conclusiones

1. La complejidad del narcotráfico en Colombia no permite identificar un único problema central ni una solución uniforme. La persistencia del paradigma prohibicionista ha generado respuestas fragmentadas y reactivas que abordan causas y consecuencias heterogéneas y que varían en intensidad según el contexto.
2. El enfoque de las políticas públicas frente al narcotráfico ha dependido más de la voluntad política de cada administración que de un consenso técnico. La lectura del problema por parte del Ejecutivo termina orientando la estrategia adoptada, relegando a un segundo plano los aprendizajes de ciclos anteriores.

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

3. Uno de los debates fundamentales sigue siendo el papel de la fuerza pública. Mientras el gobierno Santos apostó por la negociación y la reducción del conflicto armado, el gobierno Duque privilegió la intervención militar directa y se distanció del Acuerdo de Paz y del PNIS, con efectos diferenciados sobre las organizaciones criminales.

4. Aunque existe la intención de reforzar la presencia estatal en las regiones afectadas, la ejecución de los programas no se traduce en mejoras tangibles de las condiciones de vida de las comunidades, que siguen enfrentando pobreza, exclusión y una economía ilícita arraigada.

5. La débil implementación del Acuerdo de Paz ha perpetuado las condiciones estructurales que alimentan el narcotráfico: ausencia de Estado en las zonas rurales, abandono de las fronteras, vulnerabilidad de los campesinos y limitadas oportunidades económicas.

6. En síntesis, el narcotráfico continúa siendo un problema público sobre diagnosticado pero subatendido. Las estrategias trazadas en los planes de desarrollo quedan como declaraciones de intención, con ejecuciones limitadas que no logran transformar la realidad en los territorios.

Bibliografía

- Cancillería de Colombia,. (2025). *Cancillería de Colombia*. Recuperado el 24 de mayo de 2025, de Cancillería de Colombia:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Consolidación, C. P. (s.f.). *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*. Obtenido de Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación:
<https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Reporte-Catatumbo.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (23 de Ene de 2025). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de Defensoría del Pueblo de Colombia: <https://www.defensoria.gov.co/-/se-agrava-la-crisis-humanitaria-en-el-catatumbo-36.000-personas-desplazadas>
- duradera, A. f. (24 de 11 de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Acuerdo Final*.
- Echandia, C. (2022). El pasado no perdona: Conducta de las FARC y desempeño electoral del partido surgido del acuerdo de PAZ. *Revista U Externado de Colombia*.
- Funcion, P. (2017). *Funcion Publica*. Obtenido de Funcion Publica:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878>
- Giroux, H. (1997). .La pedagogía de frontera y la política del postmodernismo. *Revista Intrínsecos*(6), 96.
- INDEPAZ. (2022). *INDEPAZ*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/12/EncuentroCoca_Catatumbo.pdf
- InSightCrime. (2020). *InSight Crime*. Obtenido de InSight Crime:
<https://insightcrime.org/es/noticias/narcovuelos-seis-estados-venezuela/>
- INTERIOR, M. D. (2017). Decreto 893 de 2017.
- Margalef, L., & Arenas, A. (2006). ¿Qué entendemos por innovación Educativa? A proposito del desarrollo curricular. *Perpectiva Educcional*, 1(47), 13-31.
- PND, P. N. (2018). *Balance de Resultados 2018*.
- Pueblo, D. d. (23 de enero de 2025). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de Defensoría del Pueblo:
<https://www.defensoria.gov.co/-/se-agrava-la-crisis-humanitaria-en-el-catatumbo-36.000-personas-desplazadas>
- Roselli, N. (2011). Teoría del aprendizaje colaborativo y la teoría de la representación social: convergencias y posibles articulaciones. *Revista colombiana de Ciencias Sociales*, 2(2), 173-191.
- Slavin, R. (2002). *Aprendizaje cooperativo: Teoría, investigación y práctica*. AIQUE.
- Territorio, A. d. (s.f.). *Agencia de Renovación del Territorio*. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/micrositio-catatumbo/>
- Verdad, L. C. (2022). *Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*. Bogotá: La Comisión de la Verdad.