

Entre castigar y proteger: tensiones del discurso y la aproximación a la problemática de los cultivos de uso ilícito

Between Punishment and Protection: Discourse Tensions and the Approach to the Problem of Illicit Crop Cultivation

Entre punir e proteger: tensões discursivas e a abordagem do problema dos cultivos ilícitos

Ana Lucía Rodríguez Mora*

Fecha de recepción: 17 de enero de 2025

Fecha de aprobación: 18 de junio de 2025

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.15210>

Para citar este artículo: Rodríguez Mora, A. L. (2025). Entre castigar y proteger: tensiones del discurso y la aproximación a la problemática de los cultivos de uso ilícito. *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*, 13, 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/anidip/a.15210>

Resumen

El Estado colombiano ha adoptado una estrategia dual frente a los cultivos de coca: por un lado, mantiene un enfoque punitivista que criminaliza al pequeño cultivador; y, por otro, implementa alternativas para promover el desarrollo de las comunidades afectadas por el narcotráfico, reconociendo su vulnerabilidad. Esta tensión en el discurso estatal se refleja en los diversos programas que han abordado la presencia de cultivos de coca en el país: mientras ofrecen alternativas de sustitución, simultáneamente persiguen penalmente a los pequeños agricultores involucrados. No obstante, en 2017, con el enfoque del PNIS el Estado se comprometió a establecer un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores. Este artículo analiza los dos enfoques de las narrativas oficiales a lo largo del tiempo. Sostiene que el fracaso en la implementación del tratamiento diferenciado revela los límites de la transformación de las narrativas y concluye que, a pesar de las promesas, el Estado continúa figurando como un productor de discursos contradictorios y con una presencia intermitente.

* Abogada colombiana; candidata a Magíster en Derecho, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: analu.rodriguez@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2995-926X>

Palabras clave: cultivos de coca; criminalización; sustitución de cultivos; tratamiento penal diferenciado; uso simbólico del derecho.

Abstract

The Colombian government has adopted a dual strategy toward coca cultivation: on the one hand, it maintains a punitive approach that criminalizes small farmers; on the other, it implements alternatives to promote the development of communities affected by drug trafficking, recognizing their vulnerability. This tension in the state's discourse is reflected in the various programs that have addressed the presence of coca crops in the country: while offering substitution alternatives, they simultaneously prosecute the small farmers involved. However, in 2017, with the PNIS approach, the state committed to establishing differentiated criminal treatment for small farmers. This article analyzes the two approaches of official narratives over time. It argues that the failure to implement differentiated treatment reveals the limits of the transformation of narratives and concludes that, despite promises, the state continues to be a producer of contradictory discourses with an intermittent presence.

Keywords: Coca crops; penalization; substitution of crops; special judicial treatment; symbolic use of law.

Resumo

O Estado colombiano adotou uma estratégia dupla contra os cultivos de coca: por um lado, mantém uma abordagem punitivista que criminaliza o pequeno produtor e, por outro, implementa alternativas para promover o desenvolvimento das comunidades afetadas pelo narcotráfico, reconhecendo sua vulnerabilidade. Essa tensão no discurso estatal se reflete nos vários programas que abordaram a presença de plantações de coca no país: ao mesmo tempo em que oferecem substituições alternativas, eles simultaneamente processam criminalmente os pequenos agricultores envolvidos. No entanto, em 2017, com a abordagem PNIS, o Estado se comprometeu a estabelecer um tratamento penal diferenciado para pequenos produtores. Neste artigo, discutem-se as duas abordagens das narrativas oficiais ao longo do tempo. Argumenta-se que a falha na implementação do tratamento diferenciado revela os limites da transformação das narrativas e conclui-se que, apesar das promessas, o Estado continua figurando como produtor de discursos contraditórios com presença intermitente.

Palavras-chave: cultivo de coca; criminalização; substituição de cultivos; tratamento penal diferenciado; uso simbólico do direito.

Introducción

La implementación de las políticas antidrogas en Colombia se ha caracterizado por una suerte de doble propósito de cara al eslabón más vulnerable de la cadena del narcotráfico, los cultivadores de coca. Este ejercicio de poder en doble vía consiste en que, por un lado, el Estado colombiano promueve un enfoque de desarrollo alternativo para los campesinos cultivadores, buscando redimir la ausencia de oferta estatal en ciertas zonas del país. Por otro lado, de cara a una narrativa de ‘lucha’ y ‘represión’ contra el ‘flagelo del narcotráfico’, el Estado ha puesto en marcha una estrategia punitivista que buscaba castigar penalmente a toda la cadena del narcotráfico por su contribución al mercado ilegal.

Este artículo ahonda en cómo este doble enfoque construye dos líneas narrativas disímiles respecto de un mismo fenómeno: una que refuerza el punitivismo y otra que promueve el desarrollo y la protección de los vulnerables. En concreto, el texto pone la lupa en los imaginarios colectivos que se desarrollaron en las últimas dos décadas alrededor de esta dicotomía a partir de dos planes gubernamentales: el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) en el período de 2003 a 2007 y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), creado en 2017.

Por un lado, el PCI consistió en una estrategia que le apostó paralelamente a la erradicación forzosa y a un programa de desarrollo alternativo, la cual ofrecía a los pequeños cultivadores proyectos productivos y apoyos económicos para transitar hacia otras opciones económicas. A su vez, durante la implementación del PCI el legislador aprobó un aumento de penas para el delito que castigaba la conservación o financiación de plantaciones.

Catorce años más tarde, el entonces presidente de la república aprobó por decreto con fuerza de ley el PNIS, que prometía “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” (Decreto 896/2017).

El programa tiene origen en el Acuerdo Final de Paz firmado entre el gobierno de Colombia y la extinta guerrilla de las FARC-EP, y uno de sus elementos transversales es el establecimiento de un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores, de manera que se reconozcan las circunstancias particulares que ponían a esta población en una especial vulnerabilidad dentro de la cadena del narcotráfico.

El presente artículo analiza las narrativas estatales construidas en torno al PCI y al PNIS para indagar cómo se superponen o contradicen los enfoques de criminalización y protección dirigidos a los campesinos cultivadores. Para ello, se adopta

un análisis crítico del discurso, que permite examinar los discursos jurídicos e institucionales como prácticas sociales que reflejan y reproducen relaciones de poder, legitimidad y exclusión.

La investigación se nutre además de enfoques de la sociología jurídica y la antropología del Estado. Desde ese lugar de enunciación, el texto describe las tensiones discursivas que existen en el manejo de la erradicación de coca en el PCI y el PNIS, y se pregunta por los efectos en la percepción de legitimidad de las políticas y normas por parte de quienes son sus destinatarios.

Las reflexiones de este artículo complementan una línea de análisis que ha retratado, en otros programas estatales de erradicación y sustitución de cultivos de coca,¹ que los conflictos discursivos influyen en cómo los sujetos visualizan al Estado y la legitimidad de las normas que se promulgan. En este sentido, se propone que la creación del PNIS moderó la tensión del discurso estatal, ya que implicó un reconocimiento explícito de los impactos diferenciados del narcotráfico en los campesinos cultivadores, así como un compromiso del Estado para abordarlos de manera distinta.

Este giro narrativo promovió la idea de una transición en la forma en la que las instituciones se aproximaron a la problemática. No obstante, se sugiere que esta modulación discursiva durante la implementación del PNIS no ha generado un cambio práctico significativo respecto a los programas anteriores, lo que ha dado lugar a la perpetuación del ciclo de incumplimiento de compromisos y falta de legitimación estatal.

Para mostrar esta tesis, en primer lugar, el ensayo desarrolla brevemente en qué consisten los estudios críticos del discurso y las etnografías del Estado. Las siguientes dos secciones analizan las tensiones discursivas en los programas de erradicación voluntaria que promovió el PCI y el PNIS. Posteriormente, se enuncian los puntos comunes y diferencias en estas tensiones narrativas durante ambos programas y los imaginarios que esto genera en los sujetos de la política pública. Por último, se plantean unas conclusiones finales.

1 Es claro que el abordaje del Estado sobre los cultivos no solo se refiere al uso de la planta de coca, sino de otras plantas de usos ancestrales que han sido utilizadas en el negocio del narcotráfico. A partir de este punto, se utilizará el término 'cultivos de coca' como una expresión general para referirse a los cultivos (de uso) ilícito(s) en su conjunto, sin que esto implique desconocer la existencia de otras plantas como la marihuana, la amapola y otras. Esta simplificación se hace con el fin de lograr mayor claridad y concisión en el desarrollo del texto.

1. El doble enfoque a los cultivos de uso ilícito visto desde sus narrativas: una mirada dentro del análisis crítico del discurso y las etnografías del Estado

Las aproximaciones del Estado a los cultivos de uso ilícito en Colombia tienen una contradicción inherente: responden a una aproximación punitivista fijada por la agenda de política criminal y, al tiempo, desarrollan modelos y políticas de intervención por medio de la atención y oferta institucional a las comunidades cocaleras como una población vulnerable sujeta a la protección estatal.

Desde los años setenta el Estado colombiano inició un proceso de desarrollo normativo e institucional de cara al desafío de seguridad y convivencia que representaba el narcotráfico. La activación del andamiaje institucional y político consistió en el desarrollo de instrumentos jurídicos que respondieron a una intención represiva y criminalizadora, y, de manera paralela, a una perspectiva promotora de enfoques alternativos.

Este artículo pone de presente la dicotomía de ambos enfoques en dos programas de erradicación y sustitución de cultivos de coca. El examen de los programas tiene como objetivo identificar puntos comunes y diferencias en las narrativas que presentó cada uno de ellos, al igual que en los imaginarios colectivos que tejieron en sus receptores. Para ello, se vale de dos áreas de conocimiento: el análisis crítico de los discursos y las etnografías del Estado.

Por un lado, el trabajo adopta una perspectiva de análisis crítico del discurso para examinar las tensiones. También conocido como estudios críticos del discurso (Van Dijk, 2008), el análisis se refiere a un tipo de investigación que no solo se enfoca en entender el contenido del mensaje comunicado, sino en examinar cómo el lenguaje reproduce o desafía ciertas relaciones de poder o de ideologías.

De acuerdo con Wodak y Fairclough (1997), este método de investigación estudia el discurso con una “actitud”, para examinar estructuras discursivas en contextos sociales y políticos e indagar de qué manera estas influyen en las relaciones de poder o dominación de la sociedad. Van Dijk (2016) señala que, aunque los estudios críticos del discurso no cuentan con un marco teórico o conceptual unitario, existen algunos elementos comunes que presenta como un “marco teórico triádico que relaciona discurso, cognición y sociedad” (p. 206).

En ese orden de ideas, Van Dijk (2016) y otros autores explican que los estudios críticos del discurso deben tender un puente entre los enfoques micro y macro del discurso, es decir, sobre los episodios concretos discursivos y las macroestructuras en los que se originan y reproducen.

De otro lado, una noción central del estudio crítico del discurso es el poder social de las instituciones. Dado que estas tienen mayor capacidad de resonancia, es clave entender cómo este poder se controla desde allí. Es en ese escenario en el que puede tener el alcance de controlar las mentes de las personas y reproducir allí la dominación y hegemonía (Van Dijk, 2008, 2016).

En otras palabras, en el análisis de los discursos no solo es valiosa la relación con el entorno social, sino también la manera en la que los seres humanos representan mentalmente ese entorno. Esta interrelación es fundamental para explicar por qué determinados discursos tienen impacto o por qué ciertas expresiones refuerzan relaciones de poder o desigualdad: porque se acoplan o desafían nuestras estructuras mentales y colectivas. Sin embargo, no siempre se hacen explícitas estas relaciones (Van Dijk, 2016, p. 218).

Por lo anterior, este artículo aborda esta crítica e indaga por la interrelación entre las estructuras discursivas y los contextos sociales en los que se desarrollan. Al hacerlo en dos programas diferentes de erradicación y sustitución de cultivos de coca, se pretende dar luces sobre estas interacciones en ambos programas y, posteriormente, comparar los hallazgos de ambas etapas.

Debido a que los estudios críticos del discurso hacen énfasis en el trabajo multidisciplinario y transdisciplinario, el análisis del discurso que se propone en este texto se articula también con las etnografías del Estado que cuestionan las visiones tradicionales sobre esta figura y la interacción entre los sujetos de aquella relación de poder. De acuerdo con Wodak y Meyer (citados en Pardo, 2012), “la relación discurso-sociedad vincula el poder, lo expresa y da cuenta de los conflictos y tensiones que se implican cuando, discursivamente, se desafían los ejercicios de poder discriminatorio y excluyente” (p. 47).

En consecuencia, y puesto que la sociología jurídica se ha aproximado a la dicotomía entre los discursos de distintos programas, se puede observar que los instrumentos van construyendo narrativas y es posible explorar las relaciones de fuerza que orientan su interpretación y su aplicación (Brigido, 2002; Bourdieu & Teubner, 2000).

En este escenario, las etnografías del Estado son útiles para estudiar la manera en la que los mensajes estatales son recibidos por los sujetos a quienes se dirigen. Estas parten de una premisa fundamental: independizarse de las perspectivas tradicionales del Estado.

Desde este punto de vista, Abrams (como se citó en Sharma y Gupta, 2006) realiza una distinción entre el Estado y los resultados que generan quienes manejan dicha institución, con lo cual se separa de la visión tradicional weberiana según la

cual aquel es un objeto ontológico y material distinto. Conforme con Abrams, el Estado no es una realidad política separada del sistema estatal en el cual opera.

Al mismo tiempo, desde un enfoque antropológico, Timothy Mitchell sostiene que el Estado se construye a partir de las prácticas, discursos e interacciones cotidianas que lo representan y refuerzan (Sharma & Gupta, 2006, p. 8). Así, Mitchell propone definir el Estado conciliando la visión política que se había visto separada de la visión social (Abrams *et al.*, 2016; Uribe, 2022).

De la misma forma, la antropología del Estado ofrece una ruptura en los paradigmas tradicionales de la formación del Estado, y se cuestiona sobre cuáles son las dinámicas que rodean la autoimposición de legitimidad y qué constructos sociales se desarrollan alrededor del Estado como institución. Justamente, una de las maneras en las que se construye culturalmente el Estado aborda las representaciones por las cuales su poder se promulga: narrativas de documentos oficiales y de otros sectores, discursos, relaciones entre los actores, entre otros (Abrams *et al.*, 2016).

Así mismo, en términos de etnografías del Estado, Tate (2015) examina la política pública como una “forma de habla del Estado [la cual] ejerce un poder particular por tratarse de un acto de habla transformativo” (p. 12). Tate (2015) se enfoca en las narrativas de la política pública porque estas permiten dar protagonismo a determinados asuntos mientras se ocultan otros.

De acuerdo con la autora, este trabajo de omisión y ocultación naturaliza el poder de dominación del Estado en los términos que describe Mitchell (Abrams *et al.*, 2016). De igual forma, las etnografías de Gupta también ponen la lupa en las relaciones cotidianas entre la burocracia y los sujetos de dominación, y señalan las maneras por medio de las cuales el Estado asume una posición vertical (Abrams *et al.*, 2016).

Bajo este marco teórico, que articula el análisis crítico del discurso con las etnografías del Estado, se examinan las tensiones discursivas en los programas de cultivos ilícitos desde múltiples dimensiones: no solo las posibles contradicciones, sino también sus efectos prácticos en la construcción de significados y relaciones entre el Estado y las comunidades cocaleras. En los siguientes apartados, se analizará cómo estas tensiones discursivas se manifestaron en cada programa, prestando especial atención a las formas en que los diferentes actores involucrados —funcionarios, jueces, campesinos— interpretaron, reprodujeron o desafiaron las narrativas dominantes sobre los cultivos ilícitos.

2. Las tensiones discursivas en el PCI: el programa de desarrollo alternativo y el aumento de penas

El dilema entre un enfoque de erradicación y uno de protección de los derechos del campesinado ha estado presente desde el origen de la aproximación de la lucha contra las drogas en Colombia (Zorro, 2005, 2012). La dicotomía entre un componente represivo y otro promotor es el caldo de cultivo adecuado para generar un contexto social con “bajos niveles de confianza y gobernabilidad debido a décadas de ausencia del Estado, pobreza y tensión causada por el conflicto armado” (Zorro, 2005, p. 116).

La dicotomía ha implicado también que, mientras que existe una oferta de programas de desarrollo alternativo para los cultivadores de coca, se persigue penalmente a los sujetos beneficiarios de aquellos, al considerarlos un eslabón de la cadena del narcotráfico. Para Uprimny *et al.* (2013), ha existido un afán punitivista importante a raíz de un contexto internacional que presionaba hacia una lucha con el aparato punitivo del Estado.

Ahora bien, aunque el concepto de ‘desarrollo alternativo’ tiene su origen mucho antes del PCI,² en este acápite el artículo se referirá al enfoque de desarrollo alternativo que impulsaron los gobiernos de Uribe Vélez desde 2003.

Durante este gobierno, se incluyó una “estrategia de combate a las drogas ilícitas”, que buscaba desarticular las diferentes fases de la cadena y fortalecer las acciones de erradicación de cultivos. Así mismo, el gobierno planteó complementar esa estrategia con acciones de desarrollo alternativo para “proveer opciones lícitas para que los pequeños cultivadores se mantengan fuera del negocio” (DNP, 2003, p. 53).

Así, el control a los cultivos ilícitos se realizaría a partir de la erradicación forzosa y voluntaria. La forzosa, por la vía de la aspersión aérea, sería “el elemento disuasivo de la política frente a la vinculación de la población en el cultivo” (DNP, 2003, p. 54); mientras que la voluntaria buscaba la desvinculación de los cultivadores por medio de acuerdos colectivos, y la articulación con los programas de desarrollo alternativo (DNP, 2003).

Esta estrategia en doble vía se materializó con el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) de la Agencia para la Acción Social. Como lo explican Acción Social y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2009),

2 A partir del Plan Colombia, la erradicación se convirtió en un requisito indispensable para acceder a las políticas públicas de desarrollo alternativo, entre ellas de desarrollo rural (Zorro, 2005, p. 109). Igualmente, de acuerdo con Ortiz (2000), diversos estamentos de la sociedad consideraban que realizar, por un lado, programas de desarrollo alternativo y, por otro, programas de erradicación voluntaria o forzosa implicaba dos enfoques diferentes que no respondían al objetivo de alcanzar el desarrollo alternativo.

el PCI avanzó, por un lado, con una estrategia de erradicación manual,³ y por otro, con el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA).⁴ Este último tenía como objetivo complementar la estrategia de combate a las drogas ilícitas y, en especial, instauró la erradicación de cultivos como un prerrequisito para acceder a los lineamientos y beneficios de desarrollo rural que creaba el programa. El PDA se dividió a su vez en dos componentes, conocidos como Proyectos Productivos y Familias Guardabosques, que buscaban fortalecer la base económica local a través de proyectos de desarrollo y recuperación de los ecosistemas.

En todo caso, el reconocimiento de los beneficiarios como ciudadanos con derechos civiles, sociales y políticos, y como interlocutores válidos “generó una reciprocidad por parte de las Familias Guardabosques que se tradujo en el abandono de los cultivos ilícitos y en su adhesión a una cultura de la legalidad” (Acción Social & UNODC, 2010, p. 91), con lo que “se elevaron considerablemente sus niveles de confianza hacia el Estado, sus instituciones y sus programas” (Zorro, 2005, p. 117). Sin embargo, esto se vio contrarrestado por la generalización de la acción represiva del Estado a través de fumigaciones.

En consecuencia, dado que los campesinos no contaban con canales formales para exigir el cumplimiento o una respuesta integral del Estado, y ante las respuestas insatisfactorias de los agentes estatales, se generaron sentimientos de impotencia y frustración (Ojeda, 2011).

La implementación de un enfoque de ‘desarrollo alternativo’ para el campo colombiano y las posibilidades de combatir las zonas de cultivos estuvieron al mismo tiempo alentadas por una tendencia al aumento de las penas. Desde 1986, la Ley 30 había consagrado una pena de prisión de 4 a 12 años y multa de 10 a 400 salarios mínimos para quien “conservar o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia” (Ley 30/1986, art. 32).

En 2000, la promulgación del nuevo Código Penal (Ley 599/2000) incrementó la pena de prisión para esta conducta punible, ahora conocida como “conservación o financiación de plantaciones” en el artículo 375, con la que se castigaba de 6 a 12 años y una multa de 200 a 1500 salarios mínimos; o 4 a 6 años y multa de 10 a 50 salarios mínimos si la cantidad de plantas no pasaba de 100.

Como lo indica Ojeda (2011), los programas de desarrollo alternativo en esta época permitieron reconocer a los campesinos como ciudadanos con derechos por parte del Estado, “a diferencia de su anterior estatus como delincuentes” (p. 3).

3 A partir de los Grupos Móviles de Erradicación y aspersión de área con el PECIG.

4 Creado con el Conpes 3218 de 2003.

Según la autora, esta nueva relación permitió que los campesinos salieran de la ilegalidad, y se hicieran acreedores de beneficios y, al mismo tiempo, responsables del cumplimiento de la norma que prohibía la siembra.

Sin embargo, otras investigaciones hablan de la coexistencia entre un enfoque que promovió la persecución penal y otro que impulsó programas de desarrollo alternativo. Así, Ciro (2016), quien estudia el proceso de legitimidad de la actividad cocalera tomando como caso de análisis a los campesinos del departamento del Caquetá, relata que los campesinos fueron señalados como ciudadanos de menor categoría mientras que el Estado promovía “un ala penal y un ala paternalista” (p. 60).

Para Ciro (2016), la criminalización de los sujetos campesinos es parte de una dinámica de lucha de poderes discursiva y práctica entre distintos actores que participan en la dinámica entre la “[i]legalidad y la [i]legitimidad de ciertas actividades” (p. 39). De esta manera, la realidad social tiene relación con los sujetos y las instituciones de la ley formal en la que se basa el marco de la lucha contra las drogas.

Desde otro punto de vista, Gutiérrez (2017) observa el costo social que, a lo largo de la historia, el narcotráfico y los delitos asociados a él han implicado para el Estado.⁵ En efecto, en el campo de los cultivos ilícitos, el derecho penal se ha usado ante la ausencia de otras herramientas y políticas públicas que tuvieran una aproximación exitosa desde los años ochenta.

Durante el tiempo de implementación del Programa de Desarrollo Alternativo, la Corte Constitucional estudió una demanda contra, entre otros, el artículo 32 del Código Penal, el cual consagra el delito de conservación o financiación de plantaciones (Corte Constitucional de Colombia, 28 de mayo de 2002).

Ante las acusaciones de la demanda, la Corte se preguntó si la decisión del legislador de tipificar conductas relacionadas con el tráfico de estupefacientes era legítima. En la Sentencia C-420 de 2002, el tribunal constitucional contestó que no era posible analizar de manera genérica el criterio político-criminal que había tenido el legislador para tipificar las conductas relacionadas con el tráfico de estupefacientes (Corte Constitucional de Colombia, 28 de mayo de 2002).

La Corte resaltó que no es su competencia imponer el modelo de política criminal que ha de seguir el Estado, y advirtió, de manera general, que “[l]a penalización del tráfico de estupefacientes no contraría los fundamentos constitucionales de la imputación penal en cuanto comprende una gama de conductas que trascienden el fuero interno de la persona y que se proyectan en una amplia gama de derechos ajenos” (Corte Constitucional de Colombia, 28 de mayo de 2002).

5 Para Gutiérrez (2017), las pérdidas de oportunidades estatales por perseguir penalmente al cultivador se pueden analizar desde el impacto económico de esta tipificación de conductas.

En suma, la Sentencia C-420 de 2002 se refirió al tráfico de estupefacientes como conducta sancionable a la luz del ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte no hizo un abordaje discriminado de los distintos eslabones de la cadena de narcotráfico ni tampoco hizo alusión a las afectaciones diferenciadas entre los diversos grupos poblacionales involucrados en la dinámica. En suma, la sentencia no se refirió al hecho de que, en realidad, no todas las conductas que se agrupan en “tráfico de estupefacientes” eran, en efecto, tráfico (Corte Constitucional de Colombia, 28 de mayo de 2002).

Más tarde, la Corte Constitucional conoció una demanda que señalaba, entre otras cosas, un reproche contra las conductas tipificadas en el Código Penal como tráfico de estupefacientes. Entre otras cosas, la demanda sostenía que las sanciones de estos delitos eran desproporcionadas. No obstante, con la Sentencia C-689 de 2002, la Corte determinó que no hay un aumento de penas en el que se advierta una innegable desproporción o una palmaria irrazonabilidad del cuestionado aumento de las penas (Corte Constitucional de Colombia, 27 de agosto de 2002).

Con esta jurisprudencia constitucional de telón de fondo, en 2004, la Ley 890 realizó un incremento de penas a los tipos penales de la parte especial del Código Penal, con lo que la pena prevista en la conducta del artículo 375 aumentó nuevamente para quedar en 96 a 216 meses de prisión (es decir, entre 8 y 18 años) y una multa de 266,66 a 2250 salarios mínimos. Como lo establecen Uprimny *et al.* (2013), la tendencia común en este escenario era la criminalización de cualquier actividad que estuviera relacionada de manera directa o indirecta con las drogas ilícitas y el aumento de las penas, “sin considerar sus verdaderos efectos en materia de derechos humanos y frente a los fenómenos que pretenden enfrentar” (p. 43).

Por su parte, según el diseño del PCI, las estrategias de interdicción por medio del derecho penal y la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos debían estar articuladas con los programas de desarrollo alternativo representados en el Programa de Familias Guardabosques y el Programa de Proyectos Productivos que componían el Programa de Desarrollo Alternativo. Como ha expresado Ojeda (2011), la aplicación de estos programas en zonas con abandonos históricos estatales no suprimió definitivamente el hecho de que el Estado, *de facto*, continuaba la criminalización y, por ende, los campesinos se percibían estigmatizados.

Conforme con Ojeda, en los programas entre 2002 y 2012, tanto los cultivadores como quienes no lo eran fueron tratados como delincuentes. Desde la visión estatal, no había lugar a diferenciar a quienes habitaban un área con presencia de cultivos ilícitos. Independientemente de sus ocupaciones, el área era considerada una productora del cultivo de uso ilícito y, por ende, financiadora de la guerrilla.

Según Ciro (2016), para ese momento la narrativa estatal ponía en una disputa discursiva a los campesinos con la legalidad, pues cada vez era más marcada la imagen de delincuencia y terrorismo a causa de los vínculos de la población rural con los grupos armados ilegales por el negocio del narcotráfico. Un informe gubernamental apunta: “[C]uando las familias deciden cambiar la actividad productiva ilegal por la legal, rompen el yugo, la esclavitud a la cual los sometieron los terroristas, cuya savia y vitamina es el comercio nefando de la droga” (Acción Social & UNODC, 2008, p. XVII).

De hecho, para Ojeda (2011), precisamente, la presencia del Ejército y de la erradicación forzada estaba justificada en la visión del campesinado como parte de una fracción delincuente de la sociedad. Sin embargo, contrario a la confrontación que estableció el Estado, los campesinos sostenían que no eran delincuentes, sino que la situación de abandono del Estado y la ausencia de fuentes de ingreso fueron causas directas de su asociación con el negocio ilícito. Este escenario nubló la relación entre ambos actores, y la llegada intermitente y contradictoria del Estado debilitó la legitimidad de este.

Para la sociedad civil, era claro que la categorización como criminales de todos los actores que participaban en la cadena del narcotráfico era problemática porque desconocía que los beneficios y responsabilidades difieren sustancialmente entre los distintos eslabones, particularmente en los pequeños productores (Mingorance *et al.*, 2008).

Al mismo tiempo, contrario a identificar alguna diferencia entre el campesino que cultiva y la persona que comete delitos en la cadena del narcotráfico como el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el Estado agrupó a los campesinos en una sola categoría. No obstante, la información gubernamental sobre la problemática asociada a las drogas ilícitas arrojaba que, en general, las capturas en zonas claves para los cultivos de coca por estos delitos correspondían “principalmente [a] agricultores” y, en su mayoría, se registran en zonas rurales de los departamentos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015).⁶ A su vez, los jornaleros recolectores de hoja de coca y las mujeres eran perseguidos a pesar de que estas últimas no cumplieran propiamente tareas del cultivo, sino de preparación de alimentos para el personal (Indepaz, 2015).

Desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, las distintas manifestaciones del Estado en normas, pronunciamientos y sentencias permiten hacer un análisis de intertextualidad, es decir, examinar cómo las manifestaciones del discurso se

6 Así se reportó en las caracterizaciones de las dinámicas criminales de los departamentos del Putumayo, Meta, Norte de Santander, Antioquia y Cauca (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015).

incorporan, reinterpretan o recontextualizan con otras y, así, moldean la comprensión social de los fenómenos (Fairclough, 1995).

A partir de las manifestaciones que se llevaron a cabo en el PCI, se puede concluir que el Estado actúa como productor de discursos contradictorios. De acuerdo con los estudios críticos de los discursos, estos no son homogéneos ni neutros, sino que representan disputas ideológicas y de poder. Las demostraciones discursivas del PCI muestran al Estado a través de dos imágenes: el protector y el represor.

Así, el PCI impone la erradicación como condición para acceder a los beneficios y, al hacerlo, refuerza un discurso de méritos que tiende a invisibilizar las condiciones estructurales de exclusión de los campesinos cocaleros. De igual manera, las sentencias que profirió la Corte Constitucional tienden a legitimar esta ambigüedad, pues no distingue entre eslabones de la cadena del narcotráfico y, en consecuencia, lanza un mensaje de normalización a la criminalización del campesino.

De la misma forma, acogiendo la propuesta de las etnografías del Estado, estos mensajes discursivos de las instituciones estatales no se pueden leer de manera aislada al contexto. Como lo establece Gutiérrez (2017), la criminalización del cultivo se fundamenta en una crisis de legitimidad y en la intención de retratar ciertas actividades como ilegítimas. En consecuencia, el Estado se retrata como un campo de fuerzas fragmentadas y contradictorias.

La siguiente parte del artículo profundiza en el aparente cambio narrativo que surgió con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y su promesa de un abordaje integral a la problemática.

3. El Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el tratamiento penal diferenciado

El Acuerdo de Paz, firmado en 2016 entre el gobierno nacional del presidente Santos y la exguerrilla de las FARC-EP, previó tres componentes para “la solución al problema de drogas ilícitas” bajo la premisa de que era necesario plantear estrategias diferenciadas para los distintos eslabones de la cadena del narcotráfico, especialmente en los dos más débiles (cultivadores y consumidores) (Bermúdez, 2018). En particular, el Acuerdo de Paz estableció la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), por medio del cual las comunidades le apostarían a la erradicación de sus cultivos de uso ilícito a cambio de apoyo técnico y financiero para alternativas productivas que generaran recursos con los que pudieran vivir dignamente.⁷

7 El diseño interno del PNIS consistía en la construcción participativa de planes a nivel local y un Plan de Atención Inmediata con medidas de apoyo eficaces para las primeras etapas de la sustitución del cultivo de uso ilícito (Acuerdo de Paz, 2016).

Igualmente, con el fin de hacer un “uso efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico”, en el acuerdo, el gobierno nacional se comprometió a tramitar un proyecto de ley con “los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 108).

Desde antes de la firma del acuerdo, la narrativa estatal sobre la política de drogas estaba virando hacia un enfoque menos criminalizador. Según Ramírez (2017), el cambio de narrativa viene dado no solo por el resurgimiento de las organizaciones campesinas en zonas con alta presencia de cultivos de coca, sino por las actuaciones del gobierno nacional para replantear la política de drogas desde 2012.

Así, por ejemplo, se expidió el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), que planteó que “[l]a guerra contra la producción y tráfico de cocaína debe reorientarse” (p. 97). En ese mismo año se suspendieron las fumigaciones aéreas a los cultivos por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes. Junto con otros fenómenos, aquellos eventos abrieron “una ventana de oportunidad para discutir y/o replantear la condición criminal de cultivadores de coca” (Ramírez, 2017, p. 359).

Durante el mismo período, las organizaciones campesinas continuaron la difusión de su descontento y su percepción de sentirse estigmatizados y criminalizados. Justo en 2015, en una asamblea de cultivadores en el Putumayo, un campesino reclamaba: “Yo ya estoy cansado de que me traten a mí y a mi familia como delincuentes, es que los cocaleros no somos delincuentes” (Reyes, 2015).

Dos años más tarde, campesinos de la región andino amazónica harían un llamado similar al defender que no eran delincuentes como una reacción al uso de la violencia por parte de las fuerzas militares en ciertas regiones del país a pesar de los recientes acuerdos de sustitución voluntaria firmados con el gobierno nacional, departamental y municipal (Agencia Prensa Rural, 2017).

Desde el mismo diálogo ciudadano que se gestó para lo que consolidaría después el Acuerdo sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, las asociaciones campesinas exigían de manera directa no ser considerados “delincuentes o terroristas”, sino sujetos víctimas de la problemática (Foro Nacional sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 2013). Como sostiene Ramírez (2017), el hecho de que los campesinos cocaleros se apropiaran de un discurso como víctimas hace replantear la lucha por la descriminalización y demanda el reconocimiento como sujetos políticos de este grupo.

Ahora bien, el compromiso del gobierno nacional de construir un tratamiento penal diferencial para los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos ilícitos

en el Acuerdo de Paz refleja un tránsito de la narrativa gubernamental. Esta empezó a promover de manera pública en la prensa la diferencia entre los campesinos agricultores y otros eslabones del narcotráfico. Así, uno de los funcionarios del gobierno de la época defendió la importancia de darle una opción diferente a “nuestros campesinos” y se preguntó: “¿Se deben encarcelar 400 000 campesinos, que subsisten en lo más precario por ser pequeños cultivadores?” (Bonilla, 2017).

Uno de los puntos clave de las discusiones en las negociaciones previas al Acuerdo de Paz era el hecho de que los impactos diferenciados del conflicto armado y el narcotráfico dejaban desprotegidos a los campesinos cultivadores y que, justamente, la represión criminal en su contra agregaba un peso adicional a esa situación de vulnerabilidad. No obstante, las dinámicas del aparato estatal, el trámite legislativo y la política parecen olvidar que estas conclusiones evidentes se repiten ciclo tras ciclo.

Entre 2017 y 2023 se radicaron ante el Congreso de la República cinco iniciativas legislativas⁸ que buscaban desarrollar el tratamiento penal diferencial al que se comprometió el gobierno nacional tras el Acuerdo de Paz y tras la firma de los acuerdos de sustitución de cultivos en todo el país, en el marco del PNIS. Algunos de ellos han sido radicados ante el legislador por el gobierno nacional, mientras que otros son de iniciativa parlamentaria. Ninguno de ellos ha alcanzado más de dos debates de los cuatros que exige la normativa para convertirse en ley de la república.

Mientras que el agravio constante de los cultivadores continúa siendo un trato como “delincuentes” (Molina, 2022), ni siquiera la llegada de un gobierno auto-denominado de izquierda, con una agenda de política criminal que apostaba a un cambio de paradigma en la lucha contra las drogas (Gobierno Nacional, 2023), ha logrado mermar esta percepción (Olaya, 2022).

Ante la imposibilidad de instaurar mediante un trámite legislativo este reconocimiento, el gobierno Petro, para el período 2022-2026, intentó otra aproximación: avalar que los campesinos puedan sembrar coca mientras logran acoplar su realidad económica y agrícola a cultivos sustitutos y luego erradicarla gradualmente (FIP, 2023).

La apuesta de la gradualidad hizo parte de las propuestas de la delegación de las FARC-EP durante las negociaciones del Acuerdo Final de Paz y “había sido planteada sin éxito en años anteriores por cocaleros en paro de regiones como Catatumbo o Putumayo, que exigían entre cinco y diez años de gracia para sustituir los cultivos de manera definitiva” (Bermúdez, 2018, p. 180).

8 i) Proyecto de Ley 13 de 2017 Senado y 22 de 2017 Cámara; ii) Proyecto de Ley 197 de 2018 Senado y 226 de 2018 Cámara; iii) Proyecto de Ley 39 de 2019 Senado; iv) Proyecto de Ley 104 de 2021 Senado; y v) Proyecto de Ley 99 de 2023 Cámara.

Aunque el plan de la gradualidad propone que la erradicación y la sustitución deben ser graduales y progresivas, y, por ende, los campesinos que cultivan coca deberían poder reducir poco a poco sus cultivos, el hecho de que un Estado ignore de manera deliberada la comisión de un delito no es una cuestión pacífica (Acosta, 2023), incluso si con esta desatención busca promover un enfoque que ampare los derechos de una población históricamente abandonada. En 2022, cuando el gobierno mencionó el plan de gradualidad en una asamblea de organizaciones cocaleras en el Catatumbo, varios congresistas cuestionaron su viabilidad ante la ausencia de una ley que lo avale (*El Tiempo*, 2022).

Si bien se han demostrado los beneficios de una estrategia que avance de manera paralela en la transformación de los territorios con la presencia de cultivos de uso ilícito (Vélez *et al.*, 2023), la ausencia de voluntad política a nivel nacional e internacional lleva, una vez más, a una especie de punto muerto. En otras palabras, la gradualidad no tiene mucho futuro si no hay una modificación al marco legal vigente. Como lo retrató un informe de la sociedad civil en 2023, “mientras que el proyecto de alternatividad penal no sea aprobado en el Congreso, las familias seguirán infringiendo la ley y estarán expuestas a su judicialización” (FIP, 2023, p. 22).

La narrativa del gobierno nacional no se muestra completamente reacia a la posibilidad de que, a los ojos del Estado, pueda coexistir la comisión de una conducta punible con el acceso a los beneficios y programas estatales. Adicionalmente, justo a la par de esta discusión en el debate público, la Corte Constitucional de Colombia (2023) estudió en la Sentencia SU-545 de 2023 varias acciones de tutela interpuestas por representantes de víctimas y apoderados de comunidades campesinas y étnicas que reclamaban incumplimientos dentro del PNIS.

Al hacer un análisis integral de la situación de vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades afectadas, la Corte recordó que las comunidades que solicitaban el amparo eran sujetos de especial protección constitucional por ser indígenas o campesinos. El tribunal constitucional indicó que la falta de un tratamiento penal diferenciado para los campesinos cultivadores

acentúa la estigmatización y pone en riesgo jurídico a las comunidades, familias e individuos que de buena fe reconocieron su participación en dicha actividad, así como su voluntad de acogerse a la legalidad. Las manifestaciones estigmatizantes contra estas comunidades no solo desconocen que se trata del eslabón más débil de la cadena del narcotráfico, sino que rompe los lazos de confianza que se hubieran podido consolidar para la puesta en marcha del PNIS, y

aumenta la incertidumbre jurídica de las comunidades (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

No obstante, la tensión discursiva se vuelve una tensión de la práctica porque las poblaciones a las cuales se dirige el PNIS observan —una vez más— que el Estado no puede sostener los compromisos. Un informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023) evidencia la “pérdida de confianza y legitimidad por parte de los beneficiarios, no solo por los incumplimientos de los componentes familiares y comunitarios, sino porque las expectativas iniciales de gradualidad e integralidad no fueron cumplidas” (p. 24).

De igual forma, algunas entrevistas de campo indican que los y las jóvenes no perciben que el PNIS haya brindado oportunidades para el desarrollo de actividades lícitas en las regiones. “Por el contrario, sugieren un aumento de las hectáreas ilícitas cultivadas, así como una profundización de los conflictos asociados a los grupos armados” (Yáñez *et al.*, 2021, p. 24).

Bajo el marco teórico de Abrams, el Estado colombiano se ha ido construyendo culturalmente a partir de las representaciones de su poder. Respecto a la sustitución de cultivos, aunque el discurso haya hecho una pequeña transición, el Estado perpetúa una idea en la cual se hace latente la falta de cumplimiento de los compromisos gubernamentales, la baja implementación de lo acordado, la ausencia de los ajustes normativos prometidos y la ausencia de mecanismos para que participen y estén involucrados en las decisiones que los afectan (Yáñez *et al.*, 2021).

Las tensiones en el discurso del Estado y sus herramientas jurídicas sobre los cultivos de coca después del establecimiento del PNIS permanecen en cierta medida. No se puede desconocer que se ha hecho un reconocimiento más explícito desde la narrativa y los instrumentos jurídicos de que los campesinos cocaleros son sujetos de especial protección constitucional y pertenecen a poblaciones vulnerables que sufren de manera particular y diferenciada las dinámicas del narcotráfico. No obstante, la manera en la que la narrativa del Estado aborda el problema sigue pareciendo contradictoria.

Ciertamente, aunque el PNIS cambia la narrativa y reconoce a los campesinos como sujetos de especial protección, en la práctica hay una disonancia discursiva, pues no se implementan los marcos normativos que dan sustento al cambio de discurso. Esta discordancia entre el discurso y la acción revela, como lo sugiere Abrams, que el Estado rara vez es una entidad coherente. Por el contrario, a partir de esta narrativa, se observa una suma de prácticas dispersas que se manifiestan fragmentariamente a los ciudadanos. En la sección a continuación, se ahonda en las diferencias y semejanzas de estos discursos con el paso del tiempo.

4. Puntos comunes y diferencias entre los discursos jurídicos en el PCI y el PNIS

Entre el PCI y el PNIS existe una similitud fundamental: ambos reconocen la necesidad de implementar medidas de desarrollo alternativo en paralelo a las estrategias de erradicación de cultivos de coca. Por lo tanto, los dos programas reflejan una evolución en el enfoque de la política antidrogas, reconociendo que la mera erradicación no es suficiente y que es necesario proporcionar alternativas viables para los cultivadores.

No obstante, se puede observar un tránsito en el discurso y el uso del lenguaje con el Estado muestra la concepción de la problemática. En este punto son pertinentes las categorías del análisis crítico del discurso, porque, a diferencia de un análisis discursivo meramente descriptivo, el análisis crítico se orienta a desentrañar las dimensiones ideológicas de los discursos y a situarlos en su contexto histórico y político. Así, al estudiar la problemática de los cultivos de coca, el lenguaje del Estado cumple funciones materiales: configura sujetos, define responsabilidades, legitima intervenciones y, a menudo, silencia otras voces.

Desde esta óptica, es posible identificar algunos determinantes de un cambio en la narrativa. En primer lugar, la planeación del PCI y sus programas de desarrollo alternativo hacían referencia a los “cultivos ilícitos”, concepto que marca una distancia de “cultivos de uso ilícito”. Este último ha sido una reivindicación de los cultivadores y de los pueblos étnicos para enfatizar en que la planta por sí misma no es ilícita, sino que lo es la elaboración de drogas ilícitas que de ella se deriva por algunos. Al respecto, el Acuerdo de Paz (2016) reconoce los usos ancestrales y tradicionales de la coca como parte de la identidad cultural indígena.

Por otro lado, durante el PCI y sus programas de desarrollo alternativo, el estamento estatal planteaba que la “siembra, recolección y procesamiento de la hoja constituyen las primeras etapas del negocio” (DNP, 2003, p. 53) y, por ende, la erradicación forzosa sería el elemento de control primario para los cultivos ilícitos. Por el contrario, el planteamiento de la solución al problema de las drogas ilícitas parte de la base de una sustitución desde el diálogo con las comunidades y la erradicación como la última instancia de no ser posible la sustitución.

Un tercer punto de divergencia se centra en las manifestaciones de criminalización presentes durante la implementación de los componentes del PCI que buscaban la erradicación manual voluntaria. Como se analizó en el segundo apartado del artículo, la tipificación de estas conductas generó una percepción de criminalización indiscriminada que a su vez contribuyó a estigmatizar a los campesinos dedicados a cultivos de coca y otras plantas que el narcotráfico aprovecha.

En contraste, el PNIS procuró cambiar esta perspectiva porque reconoció la necesidad de un enfoque diferente, introduciendo herramientas como la sustitución gradual de cultivos. Además, en el ámbito de la persecución penal, el PNIS planteó como uno de sus elementos axiales un tratamiento penal diferenciado.

Este cambio de enfoque refleja un intento de abordar la problemática de los cultivos ilícitos de manera más integral y menos punitiva. La transición que se introdujo con el PNIS representa, por lo tanto, un giro significativo en la política de drogas, pasando de un enfoque predominantemente criminalizador a uno que intenta equilibrar la erradicación con el desarrollo alternativo y el reconocimiento de las realidades socioeconómicas de las comunidades afectadas.

Ahora bien, la transición del discurso tiene como fundamento distintos instrumentos normativos que han instaurado la nueva narrativa en el ordenamiento jurídico y sentencias de la Corte Constitucional que lo reconocen. No obstante, estas coexisten con las normas penales que, en una suerte de contradicción, continúan la persecución penal de la conservación y financiación de plantaciones de la manera en la que lo han hecho durante muchas décadas antes. Aun así, los representantes del Estado han mostrado en distintas ocasiones su compromiso con un cambio de enfoque jurídico penal, que no ha llegado.

De este modo, a propósito del uso de instrumentos normativos, García (2024) propone estudiar las realidades sociales como un elemento que contribuye a determinar la eficacia de las normas jurídicas y, con ello, la verdadera fuerza del derecho. El autor plantea una división del análisis de la eficacia de las normas jurídicas en dos: por un lado, la eficacia instrumental, que se refiere a la capacidad de aquellas de producir efectos reales y concretos en el mundo fáctico en la medida en que las normas jurídicas pueden ser “instrumentos prácticos dirigidos a la acción” (p. 62). Por otro lado, el autor propone el estudio de la eficacia simbólica, que se refiere al “impacto que produce un discurso legal con capacidad para establecer la diferencia entre lo lícito y lo ilícito, lo justo y lo injusto, lo verdadero y lo falso” (García, 2024, p. 62).

En ese sentido, si bien la lógica de la dogmática penal define las normas como “instrumentos destinados a tutelar bienes jurídicos, de obligatoria e inmediata aplicación por parte de las autoridades” (García, 2024, p. 123), algunos de los secretos del poder social del derecho pueden ser descubiertos en la condición discursiva de sus propios enunciados.⁹

9 El autor ejemplifica este argumento analizando los decretos expedidos como consecuencia de los atentados y asesinatos en los años ochenta por las mafias y el narcotráfico. En aquel ejemplo, la concepción y aplicación de la política jurídico-criminal de los gobiernos en contra del narcotráfico se explica porque el derecho penal puede ser entendido “como un conjunto de reglas que se aplican de acuerdo con las circunstancias estratégicas de la partida, o del juego que se esté ejecutando, y no como un conjunto de normas de obligatorio e inmediato cumplimiento” (García, 2024, p. 123).

El análisis que se realiza al corpus de derecho penal que en los ochenta se expidió bajo el estado de excepción para responder a la violencia de las mafias encuentra cierto reflejo con la respuesta jurídico-penal al problema de los cultivos y la conservación de plantaciones antes y después del PNIS. Según Ost y Van Kerchove (citados en García, 2024), la aplicación de las normas penales tiene lugar de acuerdo con las necesidades de legitimación política de distintas instancias estatales. En la aplicación del tratamiento penal que se da a las conductas por medio de las que se cultiva hoja de coca se puede observar la ambivalencia que explica García (2024): el derecho penal se aplica de acuerdo con ciertas circunstancias estratégicas y con los objetivos simbólicos que persiga el derecho en un contexto específico.

Tanto en el PCI como en el PNIS hay un uso de las normas jurídicas más allá de lo instrumental. El uso simbólico del derecho depende de ciertas estrategias políticas y puede ser empleado tanto por los creadores de las normas como por sus aplicadores y por los destinatarios (García, 2024). En el análisis del cambio de discurso entre el PCI y el PNIS que se expuso en líneas precedentes está implícita la conclusión de que las normas jurídicas buscaban dar un mensaje de que el abordaje al problema de los cultivos ilícitos se haría distinto.

No obstante, vale la pena preguntarse ¿qué nos dice el hecho de que no se haya expedido aún un tratamiento penal diferenciado sobre el uso simbólico del derecho por parte de los creadores y aplicadores de este precepto? Una respuesta inicial asegura que aún hay cambios políticos pendientes que permitan aprovechar usos del derecho penal que sean alternativos al clásico objetivo de “tutelar bienes jurídicos de manera inmediata y obligatoria”.

Sin embargo, el plantear en el discurso gubernamental y las normas otras alternativas al manejo de los cultivos de uso ilícito también conlleva objetivos no declarados, como el hecho de que los destinatarios de las normas se apropien de estos compromisos como parte de las herramientas y repertorios de acción política que les den un marco de acción y de exigencias más amplio. Como lo estableció García (2024), “en el derecho puede suceder que la forma simbólica prevalezca sobre el contenido instrumental de la norma” (p. 62).

Conclusiones

Entre el Programa de Desarrollo Alternativo y el PNIS existe una semejanza notable: en ambos momentos se percibe una tensión en el discurso estatal, el cual combina estrategias de tendencia punitivista con programas de desarrollo alternativo que, en su definición más básica, le apuestan a promover otras opciones económicas para los campesinos considerando la falta de alternativas.

Si bien en el PNIS existe una transición a un discurso más explícito que reconoce las necesidades ignoradas de la población y la necesidad de un abordaje integral, las narrativas muestran que los medios por los cuales el Estado se ha comunicado con los ciudadanos se han usado como un dispositivo de estigmatización, construyendo ciertas identidades sociales y asignando valores morales específicos a los campesinos cocaleros. En ese sentido, es crucial recordar que el Estado no es una entidad aislada, sino que se constituye a través de sus prácticas y políticas.

No obstante, hay una distancia significativa entre lo que el Estado dice y lo que hace. La materialización de estas ideas en la realidad depende de dinámicas asociadas a visiones más tradicionales del Estado. La implementación efectiva requiere de procesos como la aprobación de trámites legislativos, el reconocimiento en decisiones judiciales y la ejecución de programas específicos respaldados por instrumentos normativos sólidos.

García (2024) argumenta que la ineficacia del derecho a menudo es deliberada, contrariamente a la idea dominante en círculos jurídicos que la atribuye a disposiciones jurídicas irrealizables o mal aplicadas. La tensión entre una narrativa que promueve el desarrollo alternativo y otra que mantiene un enfoque punitivista sugiere la existencia de mensajes paralelos por parte del Estado. Esta dualidad se manifiesta en el tratamiento penal, ya sea en su modalidad diferencial para pequeños agricultores o en su forma tradicional.

Este escenario demuestra que el uso del derecho trasciende los objetivos declarados clásicos, como la protección de ciertos bienes jurídicos. En cambio, se entrelaza con mensajes narrativos que van más allá de lo que las normas expresan explícitamente. La política de drogas, por lo tanto, no solo se define por sus disposiciones legales, sino también por los discursos y prácticas que la rodean, reflejando las complejidades y contradicciones inherentes a la relación entre el Estado y las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos.

En conclusión, mientras que el cambio en la narrativa representa un avance significativo, la verdadera transformación requiere una alineación coherente entre el discurso, la legislación y la implementación práctica. Solo a través de esta congruencia se podrá abordar efectivamente la problemática de los cultivos ilícitos, respetando los derechos y la dignidad de las comunidades campesinas involucradas.

Referencias

- Abrams, P., Gupta, A., & Mitchell, T. (2016). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Acción Social, & UNODC. (2008). *Organizaciones que cambian vidas: Programa Familias Guardabosques y Programa Proyectos Productivos*. Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/onu_11.pdf
- Acción Social, & UNODC. (2009). *Informe ejecutivo Encuentro Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI)*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/ENDA_2009_espanol_copia.pdf
- Acción Social, & UNODC. (2010). *Des-cifrando las familias guardabosques. Evaluación final*. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/Descifran-do_Fases_I_II_Linea_Final.pdf
- Acosta, C. (2023, 26 de julio). Subsidio o coca: Minjusticia propone incentivo a campesinos que dejen de cultivarla. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/ministro-de-justicia-propone-dar-subsidio-a-campesinos-que-dejen-de-cultivar-coca-GA22003511>
- Agencia Prensa Rural. (2017, 3 de abril). ¡Somos campesinos cultivadores de coca no delinquentes! <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article21270>
- Bermúdez, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Fondo de Capital Humano para la Transición Colombiana-Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10813237>
- Bonilla, A. (2017, 30 de octubre). “Ley sobre pequeños cultivadores de coca no pretende perpetuar el delito”: Minjusticia. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/ley-sobre-pequenos-cultivadores-de-coca-no-pretende-perpetuar-el-delito-minjusticia.html>
- Bourdieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores-Ediciones Uniandes-Instituto Pensar.

- Brigido, A. M. (2002). Bourdieu y sus aportes a una sociología del campo jurídico. *Páginas*, 2(2), 119-122. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pgn/article/view/14993>
- Ciro, E. (2016). *Cultivando coca en el Caquetá: vidas y legitimidades de la actividad cocalera* [tesis doctoral]. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://ru.dgb.unam.mx/bitstream/20.500.14330/TES01000751075/3/0751075.pdf>
- Cocaleros que entren a plan de gradualidad deben comprometerse a no sembrar más. (2022, 22 de diciembre). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cultivos-de-coca-quienes-entren-a-plan-de-gradualidad-no-deben-sembrar-mas-727176>
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano: informe final*. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado comunitario"*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Longman.
- Foro Nacional sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. 2013, 25 de septiembre). *Relatoría del Grupo de Trabajo N° 2 de la Mesa Temática 1 sobre "Los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito"*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/D-Libro-1-MT1-GT2.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *¿En qué va la reforma a la política de drogas del gobierno Petro?* FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_politicadrogaspetro_final2deoct.pdf
- García, M. (2024). *La eficacia simbólica del derecho: sociología política del campo jurídico en América Latina*. Planeta.
- Gobierno Nacional. (2023). *Sembrando vida desterramos el narcotráfico: Política Nacional de Drogas (2023-2033)*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

- Gutiérrez, D. L. (2017). *El costo social del castigo: una mirada desde el delito de conservación y financiación de plantaciones*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/62317/1075249211.2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2015). *Vicios penales: cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización*. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Vicios-Penales-Cultivadores-coca-amapola-marihuna-despenalizacion.pdf>
- Mingorance, F., Minelli, F., Lu De, H., & Olsen, V. (Coords.). (2008). *Tierra profanada: impacto de los megaproyectos*. Human Rights Everywhere. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HREV_Tierra_profanada_2_cultivosilicitos.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). *Caracterizaciones regionales de la problemática asociada a las drogas ilícitas*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Territorios-Characterizaciones.aspx>
- Molina, D. (2022, 2 de noviembre). “Nos tildan de delincuentes”: cocaleros de Colombia piden apoyo al Gobierno Petro. *El País*. <https://www.elpais.com.co/politica/nos-tildan-de-delincuentes-cocaleros-de-colombia-piden-apoyo-al-gobierno-petro.html>
- Ojeda, S. (2011). *El desarrollo alternativo desde la perspectiva de los campesinos colombianos: informe sobre políticas de drogas N° 36*. <https://www.tni.org/files/download/brief36s.pdf>
- Olaya, Á. (2022, 12 de octubre). Resistencias campesinas: el poder de la organización frente a la coca. *Cero Setenta*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/resistencias-campesinas-el-poder-de-la-organizacion-frente-a-la-coca/>
- Ortiz, C. (2000). La estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia. En *Cultivos ilícitos en Colombia: memorias del foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000* (pp. 163-179). Universidad de los Andes-Fundación Compartir-Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP). <https://doi.org/10.57784/1992/55972>, <http://hdl.handle.net/1992/55972>
- Pardo, N. (2012). Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, (19), 41-62.

- Ramírez, M. C. (2017). Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 42(3), 350-374. <https://doi.org/10.1080/08263663.2017.1379135>
- Reyes, M. (2015, 13 de julio). Colombia: crónica de la asamblea de los cultivadores de coca, amapola y marihuana. *BiodiversidadLA*. https://www.biodiversidadla.org/Noticias/Colombia_Cronica_de_la_asamblea_de_los_cultivadores_de_coca_amapola_y_marihuana
- Sentencia C-420 del 28 de mayo de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-420-02.htm>
- Sentencia C-689 del 27 de agosto de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-689-02.htm>
- Sentencia SU-545 del 6 de diciembre de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/SU545-23.htm>
- Sharma, A., & Gupta, A. (2006). *The anthropology of the State*. Blackwell Publishing Ltd.
- Tate, W. (2015). *Drogas, bandidos y diplomáticos* (trads. A. Klatt & M. C. Ramírez). Universidad del Rosario.
- Uprimny, R., Guzmán, D. E., & Parra, J. A. (2013). *Penas alucinantes: la desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_302.pdf
- Uribe, S. (2022). *Carretera de frontera: poder, historia y el Estado cotidiano en la Amazonía colombiana*. Universidad del Rosario.
- Van Dijk, T. (2008). *Discourse and power by Teun Van Dijk*. Palgrave Macmillan.
- Van Dijk, T. (2016). Análisis crítico del discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (30), 203-222.
- Vélez, M., Marín, L., & Cruz, L. F. (2023). *Estrategias de control a la oferta de coca, política de transformación territorial y nuevos indicadores de éxito de la política de drogas*. Universidad de los Andes-Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas-Dejusticia. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/c9c57210-e6c5-4a6e-bb24-251cde15e2bd/content>

- Wodak, R., & Fairclough, N. (1997). Critical discourse analysis. In T. V. Dijk, *Discourse as social interaction* (pp. 258-284). SAGE Publications.
- Yáñez, R., Córdoba, C., & Niño, D. (2021). *Análisis de entrevistas realizadas a jóvenes cultivadores de coca y amapola en Colombia, Ecuador, México y Perú: experiencias biográficas de la actividad productiva y expectativas de futuro*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-jovenes-cultivadores-FINAL.pdf>
- Zorro, C. (2005). Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia. *Pensamiento y Cultura*, 8(1), 105-132. <https://pensamientoycultura.unisabana.edu.co/index.php/pyc/article/view/1141/1202>
- Zorro, C. (2012). Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009). En A. Gaviria & D. Mejía, *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 91-119). Ediciones Uniandes.