



Brechas en la implementación del Programa
Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso
ilícito : PNIS en el departamento del Cauca en los
años 2017-2018

Luis Felipe Acosta Valencia

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Maestría en Estrategia y Geopolítica

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

Brechas en la implementación del PNIS en el Cauca

TMEY/G 2019

025

EJ 1

**Ministerio De Defensa Nacional
Comando General de las Fuerzas Militares De Colombia
Escuela Superior De Guerra
Maestría en Estrategia y Geopolítica**



Artículo Académico

Brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 - 2018

2/11/19

Mayor Luis Felipe Acosta Valencia

**Maestría en Estrategia y Geopolítica
Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica
Bogotá - Colombia
2019**

Brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018

My. Luis Felipe Acosta Valencia¹

Alumno Escuela Superior de Guerra

Resumen

En el presente documento se presenta el análisis hecho al Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018; este estudio responde al interrogante ¿Cuáles son las brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018? a través del cumplimiento del siguiente objetivo: Identificar las brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018. A partir de lo anterior, el artículo inicia con la observación del concepto del PNIS y sus objetivos, continua con la revisión de las cifras, estadísticas y opiniones sobre la presencia de cultivos ilícitos en el país y en el Cauca, lo anterior apoyado en la participación que el PNIS tuvo en estos resultados; luego, continua con un estudio de las cifras y la situación del PNIS, sus errores y los cambios que se ejercieron en este programa con la llegada del gobierno del Presidente Iván Duque. El trabajo finaliza haciendo una investigación acerca de las brechas que se presentan en la implementación del PNIS en Colombia y en el Cauca, la cual deja como conclusión la necesidad de reestructurar este programa con el fin de lograr el cumplimiento de metas propuestas y la proyección social de la comunidad recolectora y cultivadora de Coca en el Cauca.

Palabras Clave

PNIS, Acuerdo de Paz, cultivos ilícitos, sustitución de cultivos ilícitos, brechas.

Abstract

This document presents the analysis made to the Comprehensive National Program for Substitution of Crops for Illicit Use - PNIS in the department of Cauca in the years 2017 - 2018; This study begins with the observation of the concept of the PNIS and its objectives, continues with the revision of the figures, statistics and opinions on the presence of illicit crops in the country and in Cauca, the above supported by the participation that the PNIS had in this results; then, it continues with a study of the figures and the situation of the PNIS, its errors and the changes that were made in this program with the arrival of the government of President Iván Duque. The work ends by doing research on the gaps that arise in the implementation of the PNIS in Colombia and Cauca, which concludes the need to restructure this program in order to achieve compliance with proposed goals and social projection from the Coca collecting and growing community in Cauca.

Keywords

PNIS, Peace Agreement, illicit crops, substitution of illicit crops, gaps.

Introducción

En Colombia, la lucha armada se ha constituido como uno de los factores que obstaculizan el desarrollo del país porque, además de forjar prácticas violentas y terrorismo en la sociedad, también es una de las promotoras de los cultivos ilícitos y del narcotráfico en el país. Estas dos problemáticas surgen como la representación de la evolución de las estrategias y medios de financiamiento de los grupos armados organizados (GAO) y otras estructuras delincuenciales que aprovechando la ausencia estatal en algunas partes del país, han

transformado los entornos naturales en espacios propicios para la producción de cocaína, marihuana y en algunos casos amapola, aprovechando de esta manera la intimidación lograda con el terrorismo y la situación económica de la población rural para convertir a los campesinos en productores agrícolas de hierbas utilizadas en la producción de estupefacientes.

Lo anterior es confirmado por Armando Borrero Mansilla, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y autor del artículo “El Conflicto Armado Interno, los Cultivos Ilícitos y la Gobernabilidad Local” (2004), quien afirma que “La evolución del conflicto armado colombiano en los últimos veinte años ha significado una transformación de las condiciones demográficas y de las condiciones de vida en el campo.” (Borrero Mansilla, 2004). La aseveración de Borrero demuestra que es posible encontrar en los cultivos ilícitos a una de las consecuencias del conflicto interno y de la fuerza que los GAO han obtenido en diferentes zonas del país.

Los cultivos ilícitos son reconocidos como un flagelo que afecta a la economía y al desarrollo social del país desde la década de los 80, por lo tanto, su alcance ha contribuido para que se consoliden en el contexto nacional, regional e internacional las plantaciones ilegales (Caracol Radio, 2018). Este problema gana un nivel de trascendencia alto dentro de los programas del gobierno nacional y en la negociación de la Habana, lo que se evidencia en la inclusión del tema en el punto 4.1.2. del Acuerdo de Paz con las FARC, allí se explica la importancia de “Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.” (Mesa de Negociación de la Habana, 2016); esto entendido como una medida para terminar de manera definitiva con el conflicto armado interno y para mostrar como una urgencia la eliminación de las plantaciones ilícitas a través de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito,

prevención del consumo y salud pública, solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Como se mencionó antes, la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio colombiano no es un tema nuevo ya que está vigente desde la década de los 80, cuando los carteles de Medellín y del Norte del Valle eran los que controlaban el negocio, a partir de este período se han formulado diversas estrategias que van desde la aspersion con glifosato hasta la erradicación manual, todos con el fin acabar con este flagelo. Lo anterior es un antecedente para que después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 y, en atención a lo estipulado en el numeral 4 de este documento, se inicie un ciclo de formulación e implementación de políticas públicas enfocadas en la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos que debe estar acompañada de otras estrategias como los programas de desarrollo del territorio para impulsar el desarrollo alternativo, la mejora de la infraestructura en el sector y el desarrollo sostenible en las áreas rurales afectadas; esta última iniciativa, como parte del punto 1 del acuerdo final y que se relaciona con los cultivos ilícitos en la intención de mejorar la infraestructura y calidad de vida rural para contribuir con la transformación del sector rural en el país (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018)

Es así como atendiendo lo dispuesto en el acuerdo con las FARC, en los puntos 1 y 4, el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos inicialmente elimina el uso del glifosato mediante la Resolución Número 0006 de 2015, en la que regula en la erradicación de cultivos ilícitos el uso del glifosato y suspende las labores de aspersion para la fumigación de estos campos (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2015).

Sin embargo, la administración de Juan Manuel Santos también crea mediante el Decreto Ley 896 de 2017 el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS

(2017); el cual, establece los parámetros para la sustitución de cultivos ilícitos en las zonas del país que han sido reconocidas como “puntos calientes”² y que entraron dentro de lo establecido en el acuerdo final con el entonces grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El constante aumento de los cultivos ilícitos a lo largo del territorio nacional pone en entredicho la efectividad de programas como el PNIS; un ejemplo de ello es el Cauca; departamento en el que la sustitución de siembras ilegales continua aumentando, razón por la que surgen diferentes opiniones que exteriorizan una imagen negativa de la lucha contra el sistema del narcotráfico en la fase de la eliminación de cultivos ilícitos, un ejemplo es la siguiente afirmación: “Sin embargo, hay que reconocer que no han alcanzado un éxito real y por el contrario si han dejado una secuela de víctimas, desolación, mayor pobreza y atraso para los territorios en que se establecen estos cultivos ilícitos.” (Riaño, 2018).

De la misma forma, el ejemplo incluido en el párrafo anterior pone de manifiesto que existen problemáticas que ponen en entredicho la eficacia del PNIS, hacen necesario el fortalecimiento de las estrategias propuestas por el gobierno nacional y el análisis de la situación actual de los cultivos ilícitos en el Cauca con el fin de exponer sugerencias que permitan replantear los parámetros propuestos por el PNIS para conseguir la eliminación de cultivos ilícitos en el Cauca. A partir de lo anterior, se propone como pregunta de investigación para este trabajo: ¿Cuáles son las brechas en la implementación del Programa Nacional Integral

² Término utilizado en la erradicación de cultivos ilícitos y en la lucha contra el narcotráfico en Colombia, desde una perspectiva técnica, estas son herramientas que ayudan a identificar dentro de un mapa las zonas que muestran mayor densidad de una actividad determinada (SIGALT, 2014), en este caso expone la mayor densidad de los cultivos ilícitos en el país.

de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018?

La importancia y necesidad por estudiar este fenómeno y su injerencia en el departamento del Cauca parte del momento de la firma del acuerdo de paz con las FARC en el año 2016 y del establecimiento de parámetros que rigen la dinámica de los cultivos ilícitos que, posterior a la entrada en vigencia del acuerdo final, dio inicio a un proceso de transición en el que se preparaba a las instituciones gubernamentales, a la población colombiana y a la sociedad mundial para adaptarse a un posible escenario de postconflicto en el que se supone, los sembrados ilegales iban a disminuir notablemente ante la desvinculación del narcotráfico de las actividades realizadas por las FARC; no obstante, la evidente continuación y posterior posicionamiento de otros grupos armados organizados como el ELN, el Clan del Golfo y los grupos residuales de las FARC, puso en evidencia que lo pactado en la Habana iba a postergar la eliminación de los cultivos ilícitos en el país.

Entonces, a partir de lo anterior se reconoce que después de la implementación de los acuerdos de la Habana se presenta un fenómeno contrario a lo que se esperaba ya que, de acuerdo con el Informe de Monitoreo de territorios afectados por Cultivos Ilícitos emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; en el año 2017 se produjo un notable incremento de los cultivos, llegando a una cifra de 171.000 hectáreas sembradas, cifra histórica para las Naciones Unidas en este tipo de mediciones (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018); para el año 2018, el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa Francisco Espinosa, proyectó que esta cifra aumentaría, afirmación que no ha podido ser confirmada pero que puede ser desmentida en

el próximo informe de la ONU ya que hasta agosto del 2018, 26 hectáreas sustituyeron los cultivos ilegales (RCN Radio, 2018).

No obstante, la necesidad y pertinencia de esta investigación se manifiesta a través de las cifras del departamento del Cauca; el cual, es identificado por la UNODC como una de las regiones donde se concentró el 64% del incremento de hectáreas sembradas en el año 2017 (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018, p. 9); de acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), esta es la consecuencia de la influencia de grupos disidentes de las FARC en la zona y la principal razón por la que el Cauca necesita la intervención prioritaria en la erradicación forzada de cultivos de coca (Redacciones Paz y Justicia , 2018).

Infortunadamente, la situación no cambia en el año 2018 ya que el departamento del Cauca continúa siendo uno de los núcleos de la concentración de los cultivos de Coca en el país ya que en los municipios del Tambo y Argelia existe una densidad promedio entre 4,1 y mayor a 10 hectáreas de coca sembradas por kilómetro cuadrado, lo que demuestra que, aunque en el total de los cultivos del país la cifra se redujera a 169,019 hectáreas sembradas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), la situación del Cauca confirma la persistencia de este flagelo en la zona y la necesidad de verificar las posibles brechas que presentan alternativas como el PNIS en la lucha contra los cultivos ilícitos.

Por otro lado, en lo que respecta a las estrategias y medidas implementadas por el gobierno nacional, según la Fundación Ideas para la Paz, hasta el año 2017 el PNIS muestra avances parciales frente a las metas propuestas, según esta organización, “El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) enfrenta importantes rezagos que comprometen la sostenibilidad del proceso de sustitución” (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Además, en el Cauca el PNIS muestra un avance paulatino ya que en el año 2017 y principios del 2018 comenzó el pago a las familias que se vincularon al programa y se esperaba que, para el segundo semestre de 2018, se pagará a la totalidad de las familias vinculadas en este departamento; esto concuerda con la información proporcionada en el “Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS” (2017) elaborado por la Defensoría del Pueblo, ente que afirma que en el 2017 se suscribieron tres acuerdos colectivos correspondientes a los municipios del Tambo, Rosas y Timbio (Defensoría del Pueblo, 2017). Pero, en la revisión de las estadísticas se encuentra que frente a las cifras del año 2016 (5,300 hectáreas cultivadas), para el 2017 solo el 0,7% de los cultivos han sido sustituidos (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 21).

El párrafo anterior muestra la importancia de investigar sobre las posibles brechas en la implementación del PNIS en el Cauca y lleva a confirmar que es necesario buscar las causas que pueden ocasionar una supuesta ineficiencia a la hora de implementar la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento del Cauca; por eso, se desarrolla un artículo académico enfocado en el cumplimiento de un objetivo general: Identificar las brechas en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS en el departamento del Cauca en los años 2017 – 2018 y de cuatro objetivos específicos centrados en establecer en que consiste el PNIS y su papel en la disminución de los cultivos ilícitos en el país, mostrar la situación de los cultivos ilícitos en el departamento del Cauca en los años 2017-2018, analizar el papel del PNIS en los cultivos ilícitos en el Cauca en los años 2017 – 2018 y en explicar los cambios en la implementación del PNIS propuestos por el nuevo gobierno.

De la misma forma, se determina el estudio del fenómeno de los cultivos ilícitos en el país a partir de cuatro títulos: El PNIS, su rol dentro del acuerdo de paz y en la disminución de los cultivos ilícitos; la situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en el Cauca después de la implementación del PNIS (años 2017 y 2018) y la identificación de las brechas existentes en el PNIS y los cambios incluidos en el programa con el cambio de gobierno en el 2018.

Metodología

La metodología a implementar en el desarrollo de la investigación enfocada a la revisión de la efectividad en la implementación del PNIS en el departamento del Cauca, muestra un enfoque cualitativo, el cual, se caracteriza porque “Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación.” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014). Desde la perspectiva del tema abordado, la aplicación de un enfoque cualitativo contribuye para utilizar la revisión y recolección documental como evidencia para dar respuesta a la pregunta problema a través de la descripción del fenómeno de los cultivos ilícitos y la manera como estos pretenden ser minimizados a través de estrategias gubernamentales como el PNIS.

Además, el proceso de investigación del proyecto contempla la vinculación de un método deductivo que tiene como punto de partida el estudio de la situación de los cultivos ilícitos en el país y concluye en el análisis de la situación de cultivos ilícitos y el PNIS en el Cauca; esto con el propósito de solucionar una pregunta problema que espera encontrar las brechas en la implementación del PNIS en este departamento del sur del país, desatinos resultantes de la revisión de la literatura, estudios y fuentes primarias que incluyen artículos, monografías, ensayos, reportes, informes de la ONU, entre otros textos que proporcionan datos relacionados con el incremento de los cultivos ilícitos en el Cauca.

Finalmente, dentro del diseño teórico se tendrá en cuenta las tesis de Juan Carlos Garzón Vergara y Manuela Suárez Rueda, investigadores de la Fundación Ideas para la Paz que proponen un postulado basado en la idea de comprobar el fracaso de la sustitución de los cultivos ilícitos en el país (Garzón Vergara & Suárez Rueda, 2018).

El PNIS: Su rol dentro del Acuerdo de Paz con las FARC y en la disminución de cultivos ilícitos en el país.

A primera vista, el acuerdo para la terminación del conflicto armado en Colombia podría establecer los parámetros que rigen el comportamiento del grupo guerrillero y el compromiso del Estado colombiano con la construcción de la paz; no obstante, dentro de este documento se integraron temas que indirectamente avivaron el conflicto armado en el país porque se convertían en uno de los medios de financiación de las FARC o en un nuevo monopolio para este Grupo Armado Organizado.

Dentro de los negocios alternos de las FARC se encuentran la extorsión, el secuestro y la minería ilegal, sin embargo, uno de los más rentables para este grupo es el narcotráfico y por ende los cultivos ilícitos, razón que llevo a los integrantes de la mesa de negociación de la Habana a incluir dentro del documento final del Acuerdo de Paz alternativas que minimicen el efecto de los sembrados ilegales no solo en medio de los enfrentamientos armados, también en la economía y el desarrollo rural del país; una de estas opciones es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

¿Qué es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y cuáles son sus objetivos de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?

Si bien es cierto que los cultivos ilícitos están relacionados con el desarrollo del campo y del agro en el país, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) hace parte del cuarto punto del Acuerdo Final: “Solución al problema de drogas ilícitas” (Mesa de Negociación de la Habana, 2016); por ende, es uno de los componentes en la definición de los parámetros y políticas en la lucha contra el narcotráfico que se determinó en la Habana y que al mismo tiempo, contribuye con el desarrollo rural en un posible escenario de post conflicto que se esperaba luego de la firma del Pacto con el propósito de solucionar la problemática relacionada con el crecimiento constantes de los cultivos ilícitos y de la primera fase de la cadena del narcotráfico en el país.

De esta manera, el PNIS se interpreta con una definición técnica y exacta, con la cual, es posible reconocerlo como un programa gubernamental focalizado en las comunidades del país que, además de residir en los territorios afectados por los cultivos ilícitos, poseen la capacidad para transformarlos y contribuir en la solución del problema del narcotráfico por medio de las alternativas que la Presidencia de la República les ofrece con la integración territorial e inclusión social (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s/f); en otras palabras, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una de las propuestas que la administración nacional sugiere a los campesinos cultivadores de coca, marihuana o amapola y que de acuerdo con el punto 4.1. del Acuerdo de Paz (2016), hace parte de los planes para el desarrollo rural en Colombia con el fin que los cultivadores tengan acceso a diferentes beneficios y planes con los que pueden mejorar la calidad de vida de sus familias, coadyuvar en la

reducción de los cultivos ilícitos y en la lucha contra el sistema del Narcotráfico en el país y en el mundo.

Por consiguiente, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es creado con el Decreto Ley número 896 de 2017 en el cual se le otorga una definición más exacta que las presentadas antes; la cual dice que el PNIS es uno de los “planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo” (Presidencia de la República de Colombia, 2017) creado con el fin de dar solución al problema de las plantaciones ilegales e inicio del sistema del Narcotráfico en el país.

Del mismo modo, los integrantes de la mesa de negociación de la Habana, incluyen en el punto 4.1.2 del Acuerdo Final con las FARC (p.3) los objetivos de este programa:

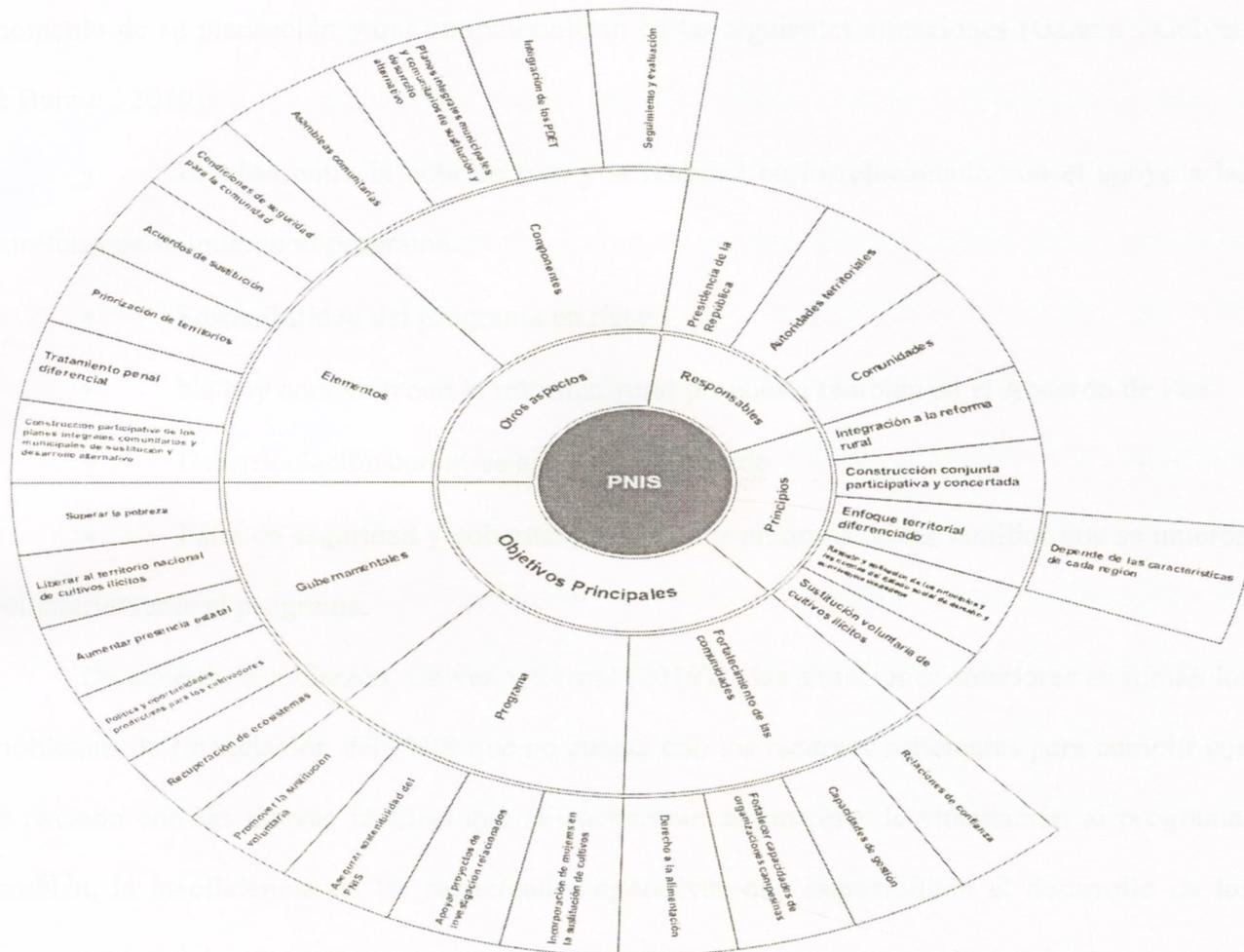
1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios.
2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.
3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras.
4. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible.
5. Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas.

6. Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.
7. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
8. Contribuir al logro de los objetivos del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

9. Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.
10. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
11. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.
12. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado.
13. Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial. (p.3-4).

De acuerdo con la administración del ex presidente Santos, los negociadores de la Habana lo descrito en el Acuerdo Final de la Habana, el PNIS se resume de la siguiente manera:

Figura 1. Descripción del PNIS.



Nota. Elaboración propia con base en información obtenida de (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

Percepciones sobre el PNIS desde su implementación.

Desde el momento de la implementación del PNIS en el año 2017, el seguimiento hecho a este programa y a su efectividad ha sido la razón de críticas y balances positivos y negativos que corresponden a los análisis hechos por diferentes autores; por ejemplo, Juan Carlos Garzón, Juan David Gelvez y José Luis Bernal³ de la Fundación Ideas para la Paz, consideran que este programa que inicialmente fue visto como una alternativa para la solución al problema de los

³ Director e investigadores de la Fundación Ideas para la paz, autores del análisis “Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos” (Garzón , Gelvez, & Bernal , 2019).

cultivos ilícitos en la actualidad pone en evidencia trabas que no fueron contempladas al momento de su planeación y que se materializan en las siguientes situaciones (Garzón , Gelves, & Bernal , 2019):

- Brechas entre la hoja de ruta y la realidad en lo relacionado con el apoyo a las familias que se unieron al programa.
- Sostenibilidad del programa en riesgo
- No hay conexión con la reforma rural propuesta también en el Acuerdo de Paz
- Desarticulación con otras agencias del Estado
- Falta de seguridad y gobernabilidad en los entornos de las familias que se unieron voluntariamente al programa.

De acuerdo con Garzón, Gelvez y Bernal (2019), a las situaciones anteriores se suman los problemas de financiación del PNIS que no cuenta con los recursos suficientes para cumplir con lo pactado con las nuevas familias que se encuentran en proceso de vinculación al programa; también, la insuficiencia en las capacidades operativas que imposibilitan el desarrollo de los componentes del programa y se suman a los retrasos en los componentes del programa que demoran la asistencia técnica en la implementación del programa (párr. 8-10).

A lo anterior se suman: Suspensión de aproximadamente 13.000 familias por problemas de registro e incumplimiento en la sustitución de los cultivos, la no vinculación de los recolectores a actividades comunitarias, el riesgo de resiembra ante la inconformidad de la población y las amenazas recibidas por las comunidades que se adhieren a este programa (párr. 11-15).

Por otro lado, con el cambio de Presidente en el 2018, la continuidad del PNIS era incierta, sin embargo, el gobierno de Iván Duque confirmó que este programa se mantenía

vigente, pero, era consciente de la situación del PNIS que en agosto de 2018 se encontraba “desarticulado y desfinanciado” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019) puesto que, según Emilio Archila Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el PNIS se encuentra en un estado difícil que obligo a su reestructuración para cumplir el compromiso asumido con las 130.000 familias que se vincularon al programa y fortalecer una herramienta que hasta mayo de 2019 fue de ayuda para que 1,968 hectáreas de tierra sean el escenario de la sustitución de cultivos ilícitos en el Cauca (párr. 8,9).

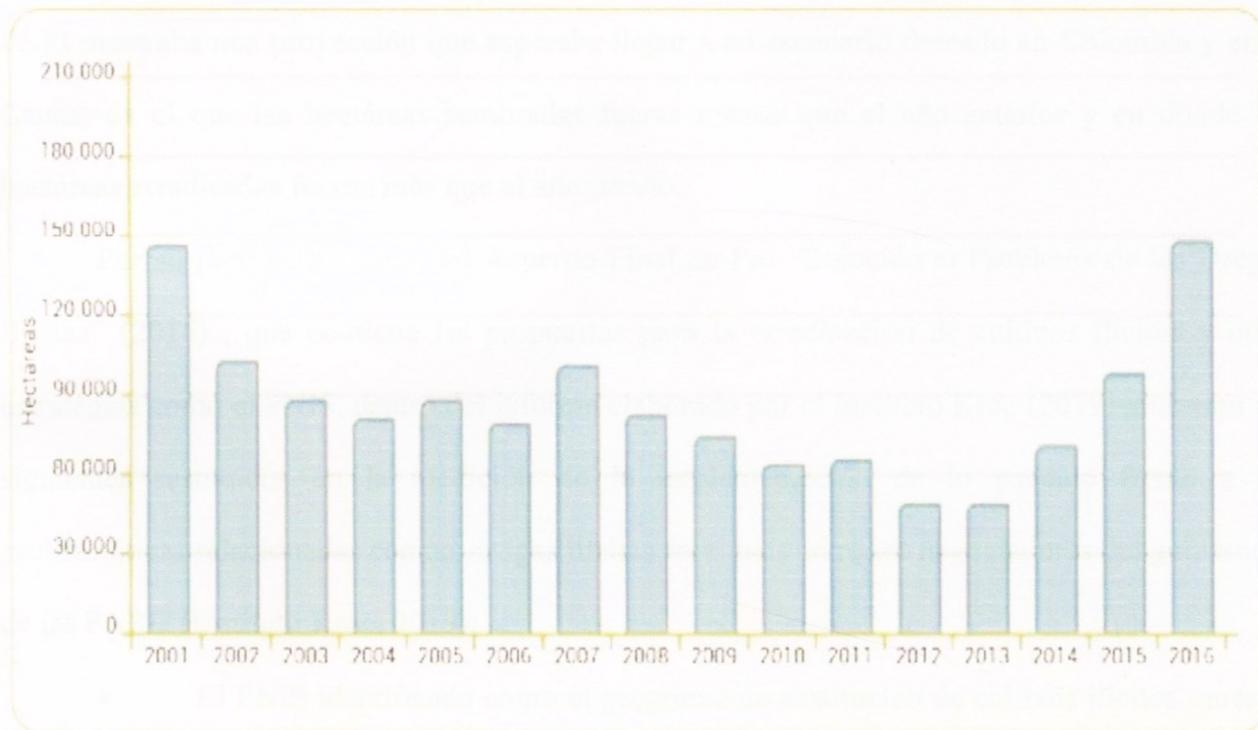
Después de leer dos puntos de vista emitidos por diferentes autores y en los que se plantea someramente la efectividad del PNIS, es posible decir *a priori* que el PNIS es una alternativa a los problemas de cultivos ilícitos en el país, sin embargo, es importante reforzar sus componentes para lograr mejores resultados y hacer de la disminución de los cultivos ilícitos una consecuencia segura de este programa; sin embargo, su real efectividad solo puede ser comprobada desde su implementación en el año 2017 y las cifras que ha presentado hasta el año 2018.

La situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en el Cauca después de la implementación del PNIS (años 2017 y 2018)

En la historia de Colombia los cultivos ilícitos han sido participes de diferentes políticas públicas y estrategias gubernamentales formuladas en el marco de la lucha contra el narcotráfico que inicia en la confrontación del Estado con los Carteles de Medellín y Cali y continua con la prolongación de este flagelo en manos de grupos terroristas como las FARC que se encargaron de aumentar las hectáreas sembradas y la población vinculada a este negocio ilegal. La afirmación hecha antes es confirmada por cifras expuestas en los Informes de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos emitidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra

la Droga y el Delito (2017); exactamente, en el Informe del año 2016 cuando se presenta uno de los mayores crecimientos: 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 en 2016 (Ver figura 2) (UNODC, 2017).

Figura 2. Historial de las variaciones en los cultivos ilícitos en Colombia desde el año 2001 hasta el 2016.



Nota. Imagen obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017)

La gráfica anterior muestra la situación de los cultivos ilícitos antes del PNIS, evidencia un panorama desalentador en el que a pesar que en los años 2012 y 2013 hay una disminución de los cultivos, desde el año 2014 se produjo un crecimiento constante de las hectáreas plantadas mostrando una variación que va desde las 80.000 hectáreas hasta las 146.000, poniendo en evidencia la difícil situación en la lucha contra los cultivos ilícitos y la necesidad de establecer medidas como el PNIS para que contribuyan con esta lucha, faciliten el trabajo de autoridades competentes y los proyectos implementados para mejorar la calidad de vida de quienes habitan el campo y han sido afectados directa o indirectamente por este tipo de siembras.

Cultivos ilícitos en Colombia y en el Cauca en el año 2017.

Como ya se ha mencionado a lo largo de este documento, el principal objetivo del PNIS se encaminaba a la disminución de los cultivos ilícitos en el país y al fenómeno del continuo crecimiento que estos estaban presentando en diferentes puntos del país. La implementación del PNIS mostraba una proyección que esperaba llegar a un escenario deseado en Colombia y en el Cauca, en el que las hectáreas sembradas fueras menos que el año anterior y en donde las hectáreas erradicadas fueran más que el año previo.

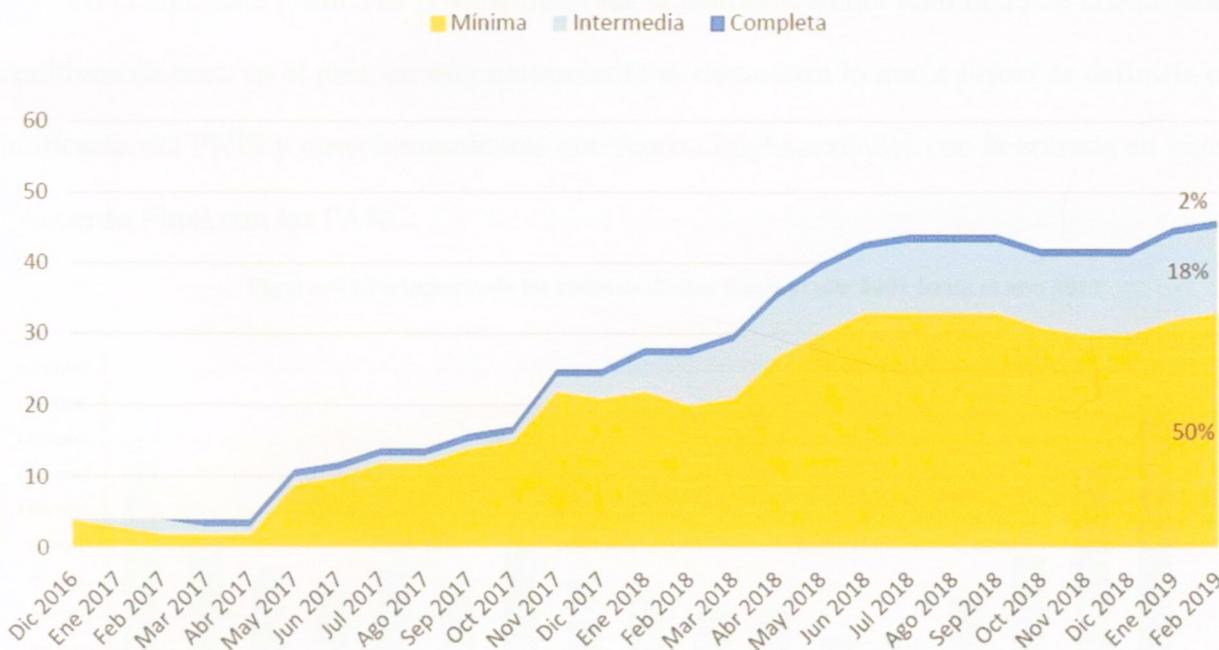
Por su parte, el punto 4 del Acuerdo Final de Paz “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” (2016) , que contiene las propuestas para la erradicación de cultivos ilícitos y otras estrategias como el PNIS, dentro del informe elaborado por el Instituto Kroc (2019) muestran los siguientes resultados en la medición de la implementación de lo pactado frente a las problemáticas relacionadas con las drogas ilícitas en el país entre los negociadores del gobierno y de las FARC (Instituto Kroc, 2019):

- El PNIS identificado como el programa de sustitución de cultivos ilícitos muestra resultados favorables con el aumento de familias que se unieron a los acuerdos individuales para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la disminución del riesgo de resiembra.
- Aumentan los retos del PNIS para cumplir las condiciones y obligaciones pactadas con las familias donde no existe presencia del Estado.
- Es importante implementar una estructura que se integre al PNIS y promueva la prevención del consumo de sustancias ilícitas para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y desmotivar la producción de cocaína con la reducción de la demanda.
- Se hace ineludible la búsqueda de estrategias de cooperación internacional que atiendan los requerimientos en cuestiones como el narcotráfico y otros fenómenos que producen

violencia y la consolidación de la presencia de Organizaciones Armadas que tienen como medio de financiación este tipo de actividades ilegales; los cuales obstaculizan la implementación y efectividad del PNIS en todo el territorio nacional.

Así mismo, con este informe el Instituto Kroc (2019) determina que la solución lograda durante los años 2017 y 2018 frente a los problemas de las drogas ilícitas es mínima porque a pesar que el porcentaje de implementación ha crecido paulatinamente, son pocas las iniciativas y las metas que se han completado (Ver Figura 3).

Figura 3. Porcentaje de implementación de las estrategias y soluciones al problema de las drogas luego de la firma del Acuerdo de Paz.



Nota. Imagen obtenida de (Instituto Kroc, 2019)

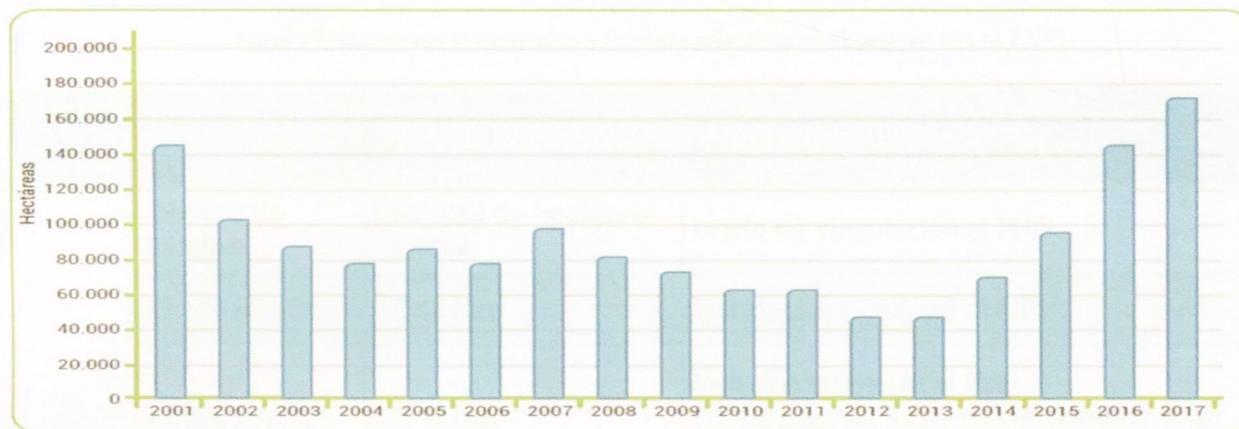
La gráfica anterior puede mostrar un escenario poco favorable para el PNIS ya que el incumplimiento de las metas propuestas para este punto puede representar mayores retos para el PNIS que de acuerdo con el Instituto Kroc si mostró resultados positivos con la adhesión de más familias en los acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos ilícitos.

Cultivos ilícitos en Colombia en el año 2017.

El Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos el PNIS del año 2017 muestra cifras que revelan una situación difícil para los cultivos ilícitos ya que los programas, estrategias y medidas asumidas por el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos no estaban siendo efectivas ya que, en este año, las hectáreas cultivadas llegaron a 167.400 lo que indica que aumentaron un 33% y, por ende, los territorios con presencia de cultivos de coca (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018).

En la siguiente gráfica es posible observar la continuidad del fenómeno de crecimiento de los cultivos de coca en el país, en esta herramienta se demuestra lo que *a priori* se definiría como la ineficacia del PNIS y otras herramientas que fueron implementadas con la entrada en vigencia del Acuerdo Final con las FARC.

Figura 4. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde el año 2001 hasta el año 2017



Nota. Imagen obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018)

A primera vista y a partir de las cifras del Informe de Monitoreo de la UNODC podría concluirse de manera anticipada que el PNIS no estaba cumpliendo con sus objetivos; sin embargo, en el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre el PNIS (2017) se afirma que el PNIS

y cualquier estrategias que pudiera implementarse a partir del Acuerdo Final de Paz no sería suficiente ante una sociedad mundial que incrementa la demanda de drogas ilícitas y que necesita de estrategias que se encuentren alineadas con las políticas internacionales y la agenda política internacional (Defensoría del Pueblo, 2017).

Esta afirmación puede resultar desconcertante ante lo que el gobierno nacional planteo como una posible solución al problema de las drogas en el país, sin embargo, aunque la Defensoría del Pueblo Nacional considera que el programa es una alternativa momentánea, verifica el cumplimiento de las metas propuestas para el PNIS en el primer año (el año 2017), revisión en la que encontraron que hasta el mes de noviembre de 2017 se unieron aproximadamente 54.180 familias al programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, lo que representa la sustitución de 40.000 hectáreas de coca (pp. 47-48) (Ver figura 5), demostrando el incumplimiento de las metas propuestas para el primer año y con ello, la innegable existencia de brechas en el PNIS.

Figura 5. Hectáreas erradicadas y familias adscritas en el primer año al PNIS.

AVANCE DEL PNIS - noviembre de 2017			
	Número de familias	Cantidad de hectáreas de coca	Grado de vinculación al PNIS
	29.600 familias	17358 Has	Vinculación individual al PNIS
	24.580 familias	22642 Has	Inclusión individual al PNIS Primer pago de asistencia alimentaria (o en proceso de entrega)
TOTAL	54180 familias	40000 Has	

Nota. Imagen obtenida de (Defensoría del Pueblo, 2017)

Los resultados presentados previamente por la UNODC y por la Defensoría del Pueblo de Colombia son complementados con los que exhibe la Fundación Ideas para la Paz (2018), que

revisa las cifras del primer año del PNIS y encuentra que en abril de 2017 el programa no cumple con los objetivos propuestos y no muestra indicios de lograr la meta de 50.000 hectáreas (Fundación Ideas para la Paz, 2018); lo que desde la perspectiva de la Fundación es una demostración de la amenaza a la sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos ilícitos y con ello, a la sostenibilidad del PNIS que encuentra en la desconfianza de los cultivadores en el Estado y en el cumplimiento de los beneficios prometido al principal obstáculo para llegar a la meta propuesta.

Cada uno de los resultados mostrados en este título son la evidencia de la ineficacia del PNIS en la lucha contra el narcotráfico y contra los cultivos ilícitos, a primera vista esto muestra que el año 2017 no fue un buen ciclo para este programa y para la solución de las problemáticas relacionadas con las drogas en el país, evidencia la necesidad de reestructurar el programa con base en los resultados y hallazgos hechos en la verificación de las metas y los obstáculos.

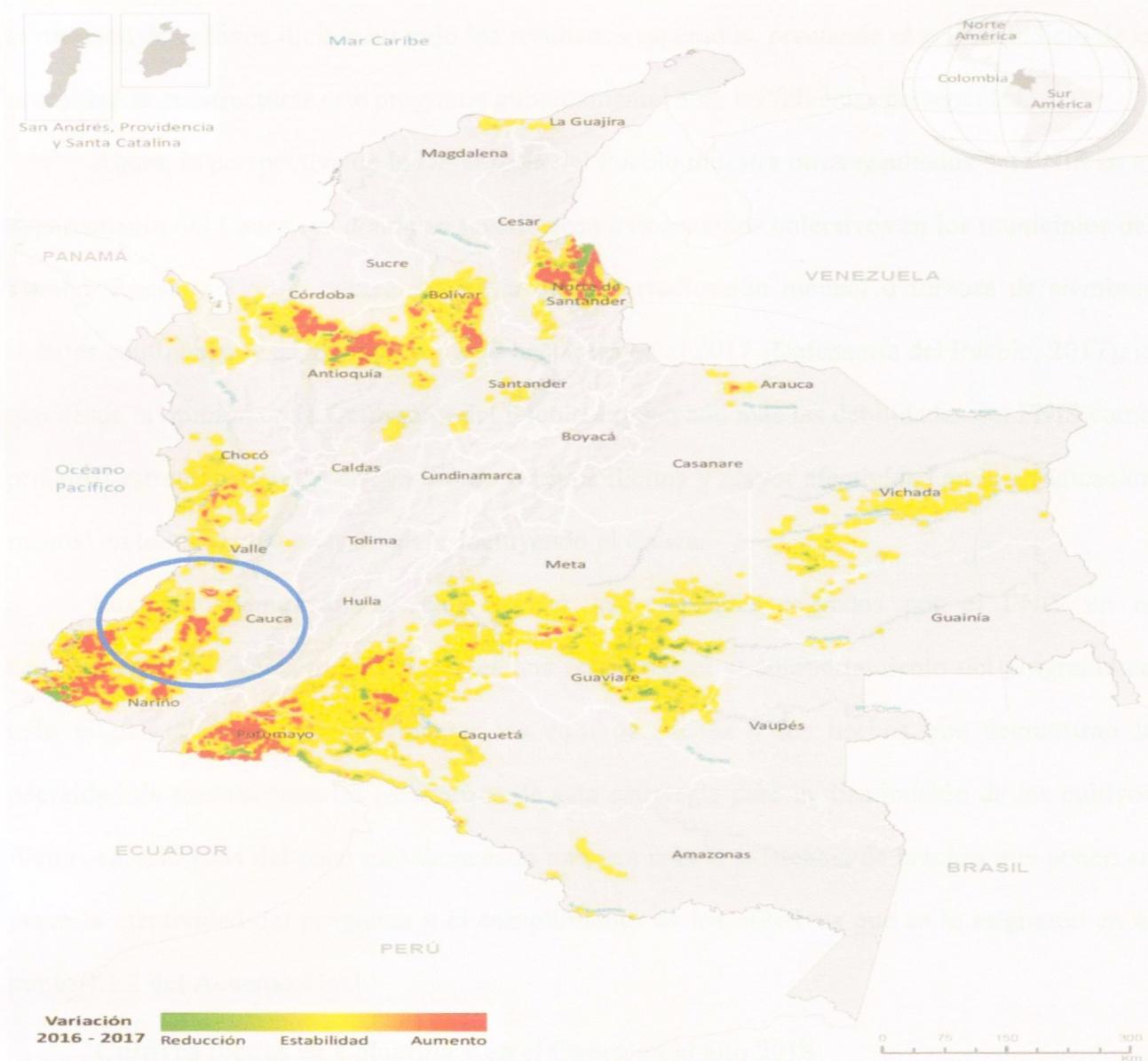
Cultivos ilícitos en el Cauca en el año 2017.

Por otro lado, pensar y generalizar los resultados encontrados en la gestión del PNIS en el 2017 a lo largo del territorio nacional podría conducir a una conclusión apresurada en la que se piensa que el Cauca, una de las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos, no hubo ningún avance desde la entrada en vigencia del Acuerdo Final y la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Infortunadamente, esta conclusión que aparentemente podría parecer apresurada resulta ser cierta cuando se revisa el Informe del Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos (2018), en dónde a través de un mapa de puntos calientes (Ver figura 7) se muestra que en el Cauca la variación entre los años 2016 y 2017 estuvieron en un punto de estabilidad y aumento de los cultivos; más de aumento que de estabilidad ya que en el 2016 fueron 12.595 las

hectáreas de coca identificadas, mientras que en el año 2017, esta cifra aumento a 15.960, lo que pone de manifiesto una variación del 27% (pp. 30-31).

Figura 6. Mapa de puntos calientes que muestran las zonas con mayor presencia de cultivos ilícitos en el país.



Nota. Imagen obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018)

Este mapa muestra un panorama desalentador por cuanto con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC se esperó que la sustitución de cultivos ilícitos tuviera un proceso más rápido y

eficaz, que la motivación hecha a los campesinos por medio de los subsidios y las asesorías técnicas para ejercer la transición de la ilegalidad a la legalidad los procedimientos se simplificaran y la calidad de vida de los campesinos mejorara; pero, para la sorpresa de todos, la sustitución de cultivos ilícitos no trajo los resultados esperados, revelando el primer indicio de la necesidad de reestructurar este programa gubernamental ante las falencias presentadas.

Ahora, la perspectiva de la Defensoría del Pueblo muestra otros resultados del PNIS en el departamento del Cauca, en donde se suscribieron tres acuerdos colectivos en los municipios del Tambo, Rosas y Timbío, situación por la que la erradicación manual o forzosa de siembras ilegales continuo y llego a erradicar 1.600 hectáreas en el 2017 (Defensoría del Pueblo, 2017), lo que desde la opinión de la Defensoría del Pueblo expuso aún más las debilidades del PNIS como principal estrategia para la sustitución de cultivos ilícitos y mayor efectividad en la erradicación manual en todas las regiones del país, incluyendo el Cauca.

Las dos fuentes citadas para revisar los resultados logrados por el PNIS en el departamento del Cauca muestran que es una constante en el comportamiento del programa en todo el país el hecho de incrementar los cultivos ilícitos y los hechos que demuestran la necesidad de reestructurar los parámetros de esta estrategia para la disminución de los cultivos ilícitos en esta zona del país; esto demuestra una vez más la existencia de brechas que ponen en jaque la efectividad del programa y el cumplimiento de los objetivos que se le asignaron en el punto 4.1.2 del Acuerdo Final.

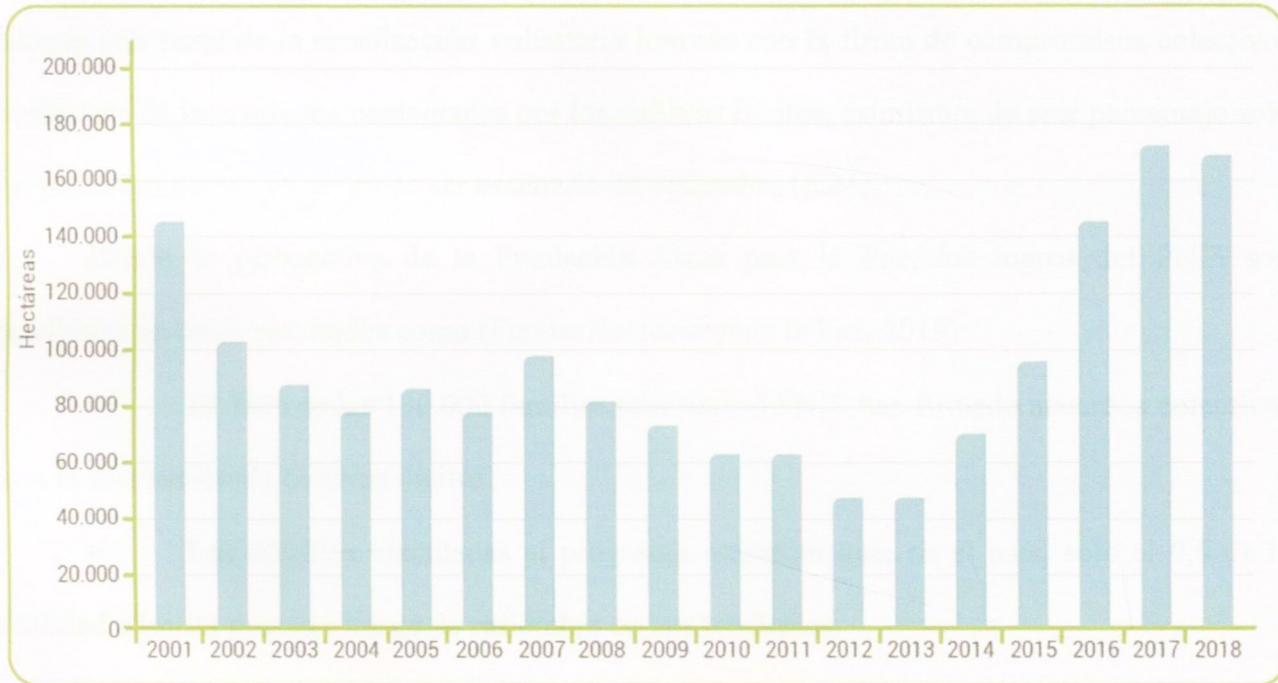
Cultivos ilícitos en Colombia y en el Cauca en el año 2018.

Cultivos ilícitos en Colombia en el año 2018.

La revisión de las posibles brechas en el PNIS continua en el año 2018 con la verificación del cumplimiento de las metas propuestas en la sustitución de los cultivos ilícitos en Colombia.

Este año muestra que luego de cuatro años de mantener una tendencia al crecimiento de las hectáreas de coca sembradas, se presenta una reducción del 1.2%, es decir, los territorios sembrados pasan de 171.000 en el año 2017 a 169.000 en el año 2018 (Ver figura 7) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Figura 7. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde el año 2001 hasta el año 2018



Nota. Imagen obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019)

Si bien es cierto, no hay una reducción significativa, en el año 2018 la disminución del 1,2% en la siembra de sustancias ilegales en Colombia, evidencia que con el cambio de gobierno y el re direccionamiento de estrategias como el PNIS, este tipo de programas se transforman en una herramienta que además de lograr la congelación de los territorios con cultivos de coca, sienta las bases que fijan los límites de estos sembrados; en otras palabras, la congelación de los territorios con cultivos de coca no es más que la materialización de uno de los objetivos del PNIS

y del gobierno nacional: evitar que otra parte del territorio nacional sea utilizada como espacio para la siembra de cocaína u otro tipo de sembrados como la marihuana o la amapola.

Entre tanto, la Fundación Ideas para la Paz (2019) toma como punto de referencia a la UNODC para advertir que en el año 2018 y hasta el último día del primer mes del año 2019, de las 51.824 hectáreas vinculadas al PNIS; 29.393 de las hectáreas que representan el 56% de las mismas son parte de la erradicación voluntaria lograda con la firma de compromisos colectivos en algunas de las regiones contagiadas por los cultivos ilícitos, asimismo, de este porcentaje solo 9,6 hectáreas corren el riesgo de ser escenario de resiembra (p.24).

Desde la perspectiva de la Fundación Ideas para la Paz, los logros del PNIS son percibidos en otros resultados como (Fundación Ideas para la Paz, 2019):

- El 76% de las 130.000 familias adscritas al PNIS han firmado acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos ilícitos.
- Las familias vinculadas al programa muestran que, en el país, solo el 0,6 de la totalidad adscrita muestra riesgo de resiembra en sus territorios.
- 13.351 de las 130.000 familias vinculadas al programa fueron sancionadas por incumplimiento a las condiciones del PNIS.

Sin embargo, también encuentran puntos negativos con los que es posible identificar problemas de fondo que a la postre pueden llevar a poner en riesgo la continuidad del programa e incluso la sustitución de cultivos ilícitos puesto que una de las grandes problemáticas del PNIS es la falta de liquidez para cubrir los gastos que esta estrategia genera: pago de subsidios a los campesinos, pago de la asistencia técnica prestada a los campesinos, entre otros. De igual forma, el avance logrado en la disminución de cultivos ilícitos no puede ser interpretado como una victoria total ya que de la misma forma que sucedió en el año 2017, las cifras y tendencias que

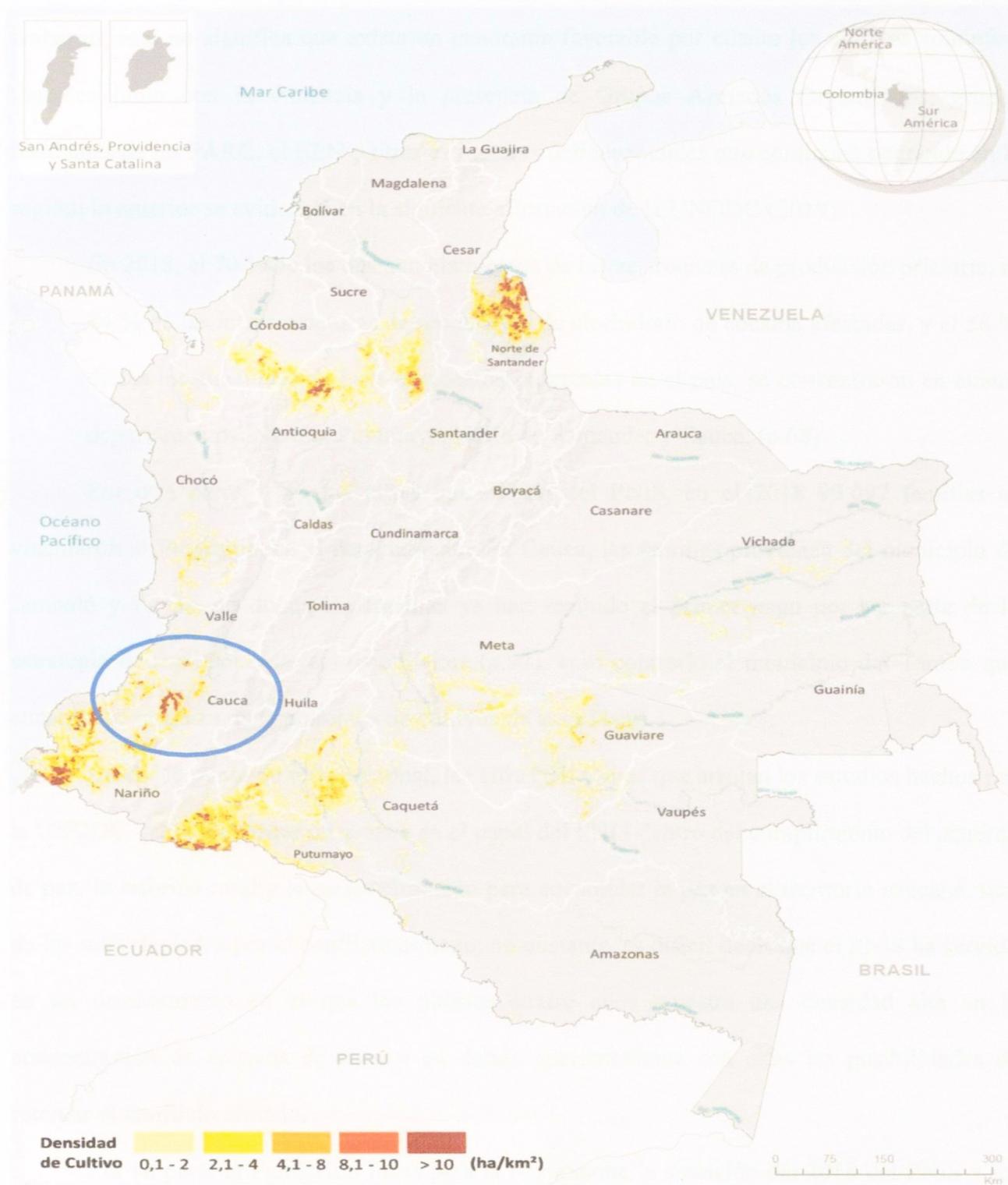
describen la efectividad a lo largo del país pueden ser diferentes de lo que se observa en departamentos como el Cauca, región del país que con la presencia marcada del conflicto armado, también ha sido participe de la cadena de valor del narcotráfico, lo que indica que la presencia de cultivos ilícitos hace parte de la lucha constante del gobierno y las instituciones que lo representan en esta zona del país.

Cultivos ilícitos en el Cauca en el año 2018.

De la misma forma que sucedió en el año 2017, los avances en materia de cultivos ilícitos no son lo mismo que el aumento de las familias y los territorios adscritos a la sustitución de cultivos ilícitos. Nuevamente el Cauca es el escenario en donde los sembrados de coca incrementaron en un 7%, cifra que concuerda con la conclusión de la UNODC que expone que el 64% de la coca en esta zona del país se encuentra cerca de varias poblaciones marcadas por la violencia, entre ellas la población de Argelia, Cauca (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Asimismo, el Cauca es uno de los 22 departamentos con presencia continua de cultivos ilícitos y hace parte de los cinco departamentos con variación negativa en el 2018; es decir, con un aumento notable de zonas sembradas porque pasa de 15.960 hectáreas en 2017 a 17.117 hectáreas en el 2018, esto muestra una variación del 7% (p.32) que a simple vista es poco, pero, en materia de drogas puede significar el aumento del monopolio del narcotráfico en la zona. Por consiguiente, el Cauca hace parte de los “puntos calientes” que marcan la densidad de los cultivos en el territorio nacional (Ver figura 8) y que lo incluyen dentro de las zonas que representan un reto para el PNIS y el gobierno nacional.

Figura 8. Mapa de la densidad de cultivos ilícitos en Colombia durante el 2018.



Nota. Imagen obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019)

Es notable que frente al mapa de “puntos calientes” del año 2017 el panorama mejoró; sin embargo, esto no significa que exista un panorama favorable por cuanto los cultivos continúan vigentes junto con la violencia y la presencia de Grupos Armados Organizados, grupos residuales de las FARC, el ELN y otras estructuras delincuenciales que continúan operando en la región; lo anterior se evidencia en la siguiente afirmación de la UNODC (2019):

En 2018, el 70 % de los desmantelamientos de infraestructuras de producción primaria; el 74 % de las infraestructuras de producción de clorhidrato de cocaína afectadas, y el 56 % de las incautaciones de base de cocaína reportadas en el país, se concentraron en cuatro departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca. (p.68)

Por otra parte, y en las cifras que hablan del PNIS, en el 2018 99.097 familias se vincularon al Programa, en el departamento del Cauca, las familias provienen del municipio de Jambaló y Rosas, en donde las familias ya han recibido el primer pago por ser parte de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos (p.97), caso contrario al municipio del Tambo que aumenta la amenaza de la presencia de cultivos de coca (109).

Desde un punto de vista personal, las cifras del Cauca que arrojan los estudios hechos por la UNODC pueden mostrar un avance en el papel del PNIS dentro del cumplimiento del acuerdo de paz, la reforma rural y la reestructuración para consolidar la paz en el territorio caucano, uno de los más afectados por el conflicto armado; no obstante, es difícil decir que el PNIS ha servido en un departamento en el que los últimos cuatro años muestra una densidad alta en la concentración de cultivos de coca y en donde aparentemente son altas las posibilidades de retomar el conflicto armado.

Por su parte la Fundación Ideas para la Paz expone la situación del 2018 del PNIS y los recolectores que también hacen parte de este programa; de acuerdo con su informe, los

recolectores adscritos a este programa no están vinculados al plan de atención, hecho que pone de manifiesto otro problema que marca las brechas del PNIS, esto se une a la situación de seguridad de quienes se relacionan o lideran los procesos de inscripción a los procesos en el Cauca; por ejemplo, en el municipio Policarpa-Cauca, las Autodefensas Gaitanistas se han encargado de reunirse con líderes de las Juntas de Acción Comunal para amenazarlos y advertirlos de lo que puede pasar si continúan promoviendo la sustitución de cultivos ilícitos y el PNIS (26).

Hasta ahora la UNODC y la Fundación Ideas para la paz exponen un escenario no muy diferentes del que se presenta en el año anterior; si bien es cierto que en las estadísticas generales las cifras muestran un resultado positivo, en la focalización hecha en el Cauca los datos no evidencian algún tipo de avance; es complicado emitir una conclusión apresurada con la que se sentencie la ineficacia del PNIS, sin embargo, si existe la posibilidad de reconocer que existen varias fallas en la formulación e implementación de este programa que al parecer necesita ser fortalecido para conseguir las metas propuestas por el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos y los negociadores de la Habana.

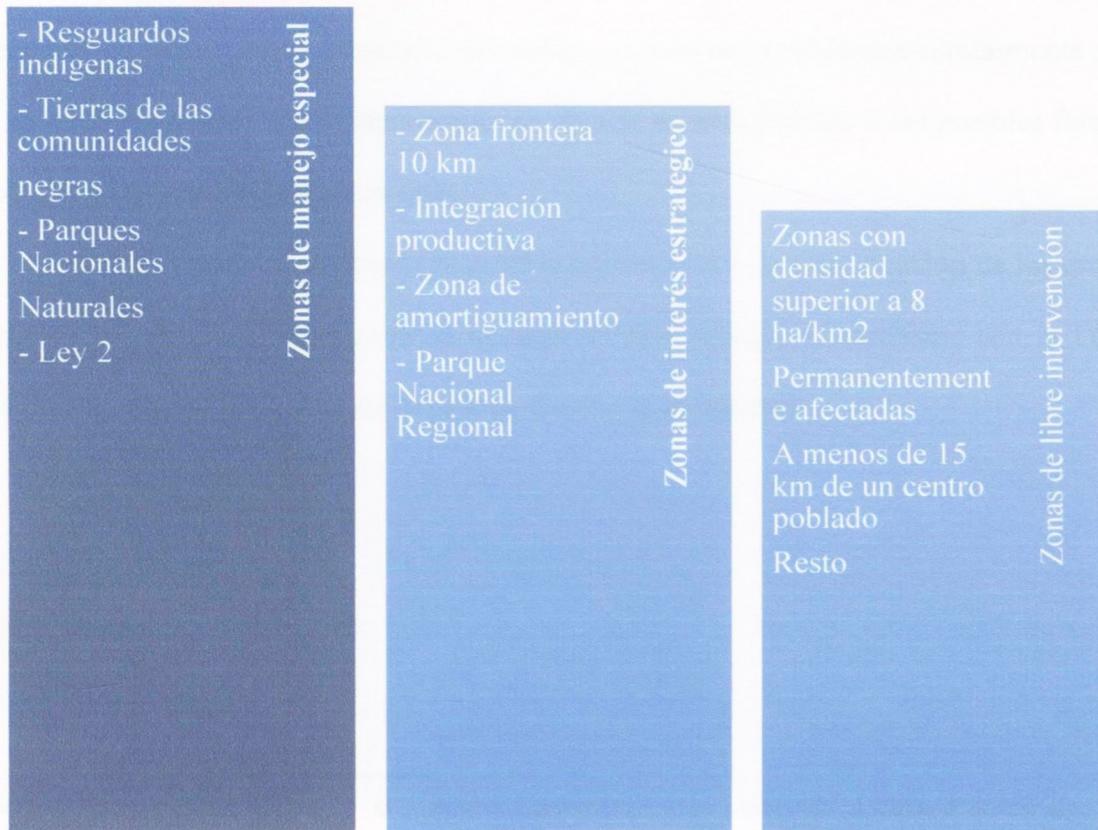
Cambios hechos al PNIS en el gobierno Duque

El cambio de gobierno cobija una parte del periodo de tiempo del PNIS estudiado en este documento; por eso, es importante mencionar que el año 2018 finaliza en medio de un entorno de transición en el que, a pesar de la continuidad del programa, fue necesario que se creara una herramienta adicional que complementara las acciones del PNIS y lo reestructurara con miras al cumplimiento de metas que pudieran ayudar a reducir el impacto de los cultivos ilícitos en el país y en el Cauca.

En agosto de 2018 termina la incertidumbre y se confirma la continuación del PNIS por medio de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018-2022; no obstante, este programa tendría un cambio que se materializa a través de la Política Integral Ruta Futuro que tiene como pilares (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019): “1) “Reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto”; 2) “Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos”; 3) “Desarticular y afectar las estructuras criminales”, y 4) “Afectar las economías y rentas criminales” (p. 24).

Asimismo, esta política clasifica los territorios con presencia de cultivos ilícitos teniendo en cuenta la densidad de los cultivos, la afectación que hace a la población civil, oportunidades de mejora de la siguiente manera:

Figura 9. Clasificación de territorios con cultivos ilícitos según la Política Ruta Futuro



Nota. Elaboración propia con base en información obtenida de (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019)

Aparentemente, estas modificaciones están mostrando resultados favorables por cuanto el incremento de cultivos ilícitos se detuvo y existe una reducción del 1,2% en las cifras que pasaron de 171.000 hectáreas sembradas a 169.000 hectáreas por km² (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), teniendo en cuenta que dentro de la reducción de los cultivos ilícitos se contempla la sustitución de cultivos de coca; por lo tanto es posible deducir *a priori* que el PNIS y la reestructuración ha funcionado.

Brechas existentes en el PNIS y cambios efectuados en el programa a partir del 2018

Brechas identificadas en el PNIS.

El término “brecha”⁴ posee varias definiciones, algunas de ellas relacionadas con la salud, otras con las estructuras de los edificios y otras con la gestión pública de un país; no obstante, y teniendo en cuenta el objeto de estudio del trabajo, este es un vocablo que comúnmente se utiliza para explicar los vacíos que se encuentran en alguna política pública o las posibles falencias en su formulación y posterior implementación.

Teniendo claro este concepto es posible continuar con la identificación de los errores que produjeron las brechas identificadas a lo largo de este artículo y, conforme con la Fundación Ideas para la Paz (2019) dentro de la lista de errores se encuentran:

⁴ Brecha: En las políticas públicas y la gestión gubernamental hace referencia al espacio donde algo pierde su certeza o seguridad (Pérez & Merino, 2009).

Figura 10. Errores en la formulación e implementación del PNIS.



Nota. Elaboración propia basada en información obtenida de (Fundación Ideas para la Paz, 2019)

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz, estos errores marcaron el punto de partida para establecer metas que no se podían cumplir frente a la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos y, para la identificación problemáticas en el primer año de implementación del PNIS; a esto se suma el hecho que el PNIS entra en vigencia en medio de un ambiente difícil y que no contaba con las condiciones necesarias para que este fuera ejecutado de la manera más apropiada y orientada a las metas descritas antes (sustitución de 50.000 hectáreas).

A partir del análisis hecho por la Fundación Ideas para la Paz se identifican las primeras brechas; estas son (2019):

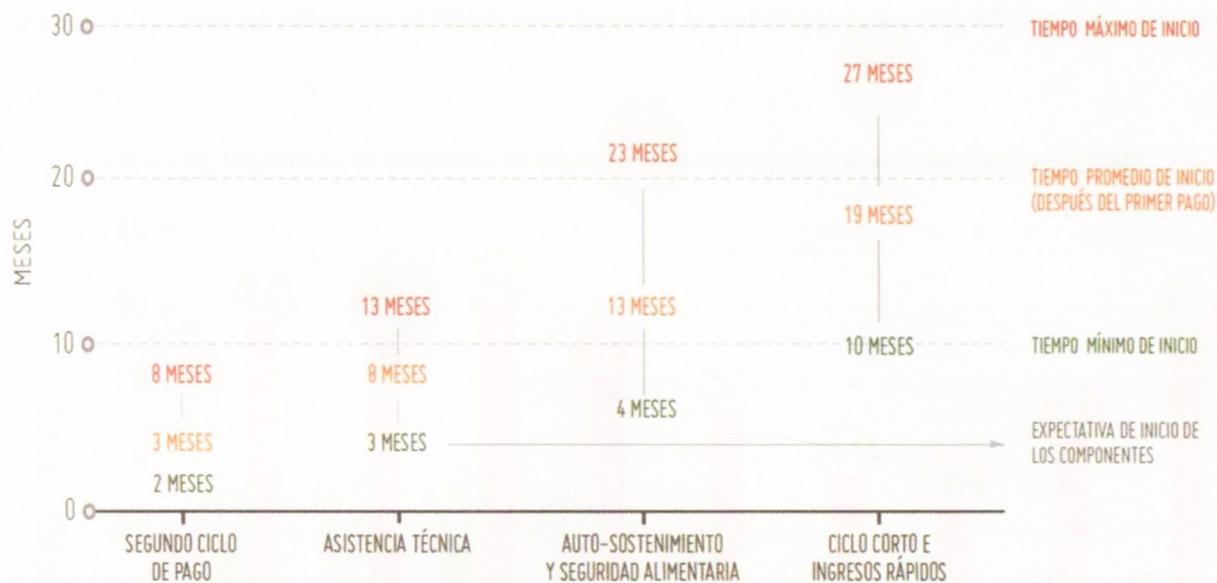
- Brecha de Financiación: El PNIS no cuenta con el capital necesario para pagar los costos correspondientes a las familias que están adscritas a los acuerdos colectivos y a las que se inscriban desde el año 2019.

- Brechas operativas: La ejecución del programa ha estado limitada por la carencia de personal y la falta de articulación con las entidades territoriales que pueden incrementar el personal y con ello, las capacidades necesarias para el desarrollo de los componentes del programa.

Dentro de las brechas operativas se incluyen también las fallas en materia de asistencia técnica que se ha visto retrasada por cuestiones de pagos y selección de organizaciones que apoyan la labor de los nuevos proyectos, con ello, también se demoran en la formulación e inicio de los proyectos productivos, hecho que produce desconfianza en el programa e incertidumbre para las familias que dejan los cultivos ilícitos y ante esta situación no encuentran otra forma de ingreso.

- Brecha de tiempo: Los componentes no están siendo desarrollados en el tiempo esperado o planeado, la cobertura del PNIS está siendo insuficiente frente a la inscripción de recolectores y campesinos cultivadores inscritos; por lo tanto, la asistencia técnica ha sido poca frente a la necesaria, los pagos y la seguridad alimentaria han sufrido retrasos que imposibilitan el cumplimiento de los tiempos del PNIS (Ver figura 10).

Figura 11. Representación gráfica de la brecha de tiempo identificada por la Fundación Ideas para la Paz en la ejecución del PNIS



Nota. Imagen obtenida de (Fundación Ideas para la Paz, 2019)

- Brechas en los sistemas de información: La carencia de herramientas para obtener información de las familias que se vinculan al programa desencadenan sanciones a las familias que a la postre son sancionadas porque no cumplen con los requisitos, los lotes son partidos para continuar con los cultivos de coca y con la sustitución de las siembras, etc.
- Brechas sociales: Dentro de la implementación del PNIS existen grupos de recolectores que son apartados de las actividades de interés comunitario que incluyen la asistencia alimentaria y el empleo temporal, situación que muestra dificultad por cuanto no se está cumpliendo con las promesas hechas y los recolectores deben migrar a zonas donde hay cultivos ilícitos como en el Tambo.
- Brechas de seguridad: En estas fallas se contempla la ausencia de estrategias de seguridad para promotores, adscritos y funcionarios del PNIS en zonas de Colombia y del Cauca en donde operan grupos residuales de las FARC y el ELN que continúan delinquiendo y hacen

que la muerte de líderes sociales y ciudadanos civiles sea una situación que evidencie el peligro que corren quienes se adhieren al PNIS (ver figura 11); además, fomentan el riesgo de resiembra se mantenga.

Figura 12. Estadísticas de homicidios en municipios sin PNIS y municipios donde funciona el PNIS



Nota. Imagen obtenida de (Fundación Ideas para la Paz, 2019)

Por otro lado, las brechas sociales mencionadas son confirmadas por la Fundación Ideas para la Paz y por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la publicación “¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)” (2018), en donde demuestran que a las situaciones descritas antes se suman la caracterización demográfica de los territorios con cultivos ilícitos en donde se deja de lado la situación de

pobreza de cultivadores y recolectores, a esto se suman las brechas de género que en algunos casos puede representar un obstáculo para vincular a mujeres dentro del programa (pp. 7,9).

Otros autores también reconocieron la existencia de brechas en los primeros años de ejecución del PNIS; un ejemplo es Johana Silva (2018) que desde un punto de vista contrario al del gobierno, expresa que una de las brechas del PNIS es la ausencia de la intervención integral del Estado ya que según su punto de vista, es necesario atender con prontitud las necesidad de cultivadores y recolectores que no se lucraran de esta actividad y por eso hacen parte de la población pobre de regiones de Colombia como el Cauca (p. 56).

Una última muestra de las brechas del PNIS en Colombia y en el Cauca la presentan Isabel Pereira y Luis Felipe Cruz (2017), la cual complementa la brecha de seguridad identificada antes como la Brecha de Seguridad, con la que reconocen como Brecha de “seguridad, defensa, justicia, salud y desarrollo” (p. 14) que se concentra en la ausencia de instituciones, actores y autoridades coordinadas, que trabajen de manera conjunta para cerrar las demás brechas del PNIS en Colombia y en el Cauca y además, contribuyan con la disminución de los cultivos ilícitos desde la erradicación y sustitución de siembras ilegales.

Conclusiones

- La revisión del PNIS, su definición, finalidad y objetivos permiten observar que en el país existen diferentes herramientas que han sido implementadas en la búsqueda de soluciones efectivas que contribuyan con la disminución de cultivos ilícitos; este instrumento que entra en vigencia con el Decreto Ley 896 de 2017, muestra una propuesta interesante en la que se le presenta a campesinos y cultivadores una vida diferente; no obstante, existen brechas sociales, económicas y financieras que demuestran la falla en la planeación de este programa y la

posibilidad de fallar en metas propuestas, sobre todo cuando se trata del periodo de post acuerdo con el grupo guerrillero las FARC.

- Por otro lado, la revisión y análisis de las cifras presentadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Fundación Ideas para la Paz, concernientes a los cultivos ilícitos y la sustitución de los mismos en el territorio nacional y en el Cauca, permite encontrar la difícil situación de la política antidrogas en Colombia y la ineludible necesidad de reestructurar estrategias como el PNIS para alinearla con políticas rurales e internacionales; esto con el fin de encontrar soportes y apoyo que sirva en momentos de crisis y que aseguran hasta cierto punto la efectividad de los programas de sustitución de cultivos ilícitos en el país.

- A lo largo de este trabajo se relacionaron la definición, los objetivos y la finalidad del PNIS; asimismo, se presentaron las cifras de sustitución y cultivos ilícitos con los que fue posible encontrar las fallas de la implementación del programa y al mismo tiempo, revisar cuál fue el papel que el PNIS jugó desde su implementación, el cual, basándose en los datos estadísticos, fue superfluo ya que desde el momento de la formulación de las estrategias y componentes no se realizó una planeación prospectiva que ayudara con la prevención de escenarios que se presentan en la actualidad y dentro de los que se encuentran la migración de recolectores que no han recibido los beneficios del PNIS o los campesinos cultivadores que ante la presión de los grupos armados organizados que aun delinquen en estas zonas, continúan con la siembra ilegal y en algunos casos combinan sus parcelas para recibir los dos beneficios: el pago del subsidio del gobierno y el pago por la producción de coca.

- Finalmente, las brechas encontradas hasta mediados del año 2018 se relacionan con aspectos básicos de la sociedad colombiana: economía, problemáticas sociales y seguridad; todos estos aspectos juegan un papel importante dentro de la construcción de paz y la

minimización del impacto de los cultivos ilícitos y el narcotráfico en zonas como el Cauca, departamento que ha sufrido los efectos del conflicto armado y que continua bajo el yugo del narcotráfico esperando que la revisión del PNIS, de sus efectos y resultados conlleve a la implementación de estrategias que logren que la reducción de los cultivos ilícitos a través de la sustitución también se de en esta zona del país.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (marzo de 2018).

Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Obtenido de <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>

Borrero Mansilla, A. (noviembre de 2004). el conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local. *Revista Opera*, 285-316. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4019150.pdf>

Caracol Radio. (26 de junio de 2018). *Cronología de los cultivos ilícitos en Colombia.* Obtenido de https://caracol.com.co/radio/2018/06/27/nacional/1530062039_993503.html

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (05 de julio de 2019).

Consejero Archila: Gobierno esta fortaleciendo programas de sustitucion de cultivos de uso ilicito. Obtenido de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Gobierno%20esta%20fortaleciendo%20programas%20de%20sustitucion%20de%20cultivos%20de%20uso%20ilicito.aspx>

Consejo Nacional de Estupefacientes. (29 de mayo de 2015). *Resolución Número 006 de 2015, por la cual se ordena la suspensión del uso del herbicida glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea.* .

Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*. Bogotá: Defensoría del Pueblo de Colombia.

Fundación Ideas para la Paz. (2018). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes*. Bogotá: FIP.

Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Informe 04: ¿en qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Ideas para la Paz. (2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso*. Bogotá: FiP.

Garzón , J., Gelves, J., & Bernal , J. L. (04 de abril de 2019). *Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos*. Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1746>

Garzón Vergara, J. C., & Suárez Rueda, M. (2018). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?, balance 2017 y lo que viene en 2018* . Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta Edición ed.). México D.F., México: McGrawHill Education.

Instituto Kroc. (2019). *Actualización del Informe 3 del Instituto Kroc*. Bogotá: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Obtenido de <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

Mesa de Negociación de la Habana. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas. (septiembre de 2018). Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos. Bogotá, Colombia: SIMCI-UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (julio de 2017). *Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2016*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/Julio/Censo_cultivos_coca_2016.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Informe Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2018*. Bogotá: Minjusticia - UNODC.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (s/f). *El Acuerdo Final de Paz*. Bogotá: Observatorio de Drogas de Colombia. Obtenido de http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/acuerdo_final_paz.pdf

Pereira, I., & Cruz, L. (2017). *La Política de Drogas de Colombia después de Ungass 2016*. Bogotá: Dejusticia.

Pérez, J., & Merino, M. (2009). *Definición de Brecha*. Obtenido de <https://definicion.de/brecha/>

Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). *Decreto Ley 896 de 2017*. Obtenido de Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos

de uso ilícito - PNIS:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

RCN Radio. (20 de septiembre de 2018). *En 2018 cifra de cultivos ilícitos aumentaría, advierte el Gobierno*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/judicial/en-2018-cifra-de-cultivos-ilicitos-aumentaria-advierte-el-gobierno>

Redacciones Paz y Justicia . (19 de septiembre de 2018). *Producción de cocaína, gran alerta en informe que se postergó 3 meses*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/produccion-de-cocaina-la-gran-alerta-en-informe-sobre-coca-que-se-postergo-tres-meses-269914>

Riaño, G. (23 de abril de 2018). Sustitución de cultivos ilícitos en el Cauca un reto en tiempos de paz. *El nuevo liberal*, p. 1.

SIGALT. (28 de agosto de 2014). *Mapa de calor o mapa hotspot*. Obtenido de <https://www.sigalt.com/single-post/2018/01/23/Mapa-de-calor-o-mapa-hotspot>

Silva , J. (octubre de 2018). PNIS: Activación de una nueva ola de movilización social cocalera por la sustitución. *IZQ*, 53-59. Obtenido de https://gentesdelcomun.com/pdf/Revistaizq/75/izq0075_a07.pdf

UNODC. (14 de julio de 2017). *UNODC presenta el Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos 2016*. Obtenido de <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2017/julio/informe-cultivos-2016.html>

UNODC, & Fundación Ideas para la Paz. (2018). *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*. Bogotá: UNODC. Obtenido

de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Agosto/Quienes_son_las_familias_que_viven_en_las_zonas_con_cultivos_de_coca_N.1.pdf

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF.MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"
201003223

