

# Conflictos socio territoriales asociados a la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

**Autores:** María del Pilar Bernal<sup>1</sup>, Cristhian Rodríguez<sup>2</sup> y Lilia Sánchez<sup>3</sup>  
Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

## 1. Introducción

El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) es la iniciativa para el desarrollo alternativo más relevante dentro de las políticas para la atención del problema de las drogas formulada hasta el momento en Colombia, por el número de familias vinculadas (99.097), los recursos asignados para su implementación y la importancia dada a la atención integral de este asunto dentro del Acuerdo Final (AF) establecido entre las FARC-EP y el Estado colombiano en 2016. El PNIS se entendió como una parte esencial para la consolidación de la paz, integrada con la realización de una Reforma Rural Integral (RRI) ya que la presencia de cultivos de uso ilícito históricamente ha estado estrechamente relacionada con la economía del conflicto armado que en las últimas seis décadas ha afectado, especialmente, a las comunidades rurales.

Sin embargo, la implementación del Programa ha generado debates en los

círculos especializados, reacciones críticas por parte de la población beneficiaria, al igual que ha provocado y profundizado conflictos socioterritoriales (CST). En este contexto, el siguiente informe de política realiza una serie de recomendaciones orientadas al diseño e implementación de políticas y programas para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, retomando el enfoque de desarrollo territorial rural, que ha promovido Rimisp por más de 30 años en Latinoamérica, e incorporando elementos para una mejor comprensión de los CST como aporte para su tratamiento y transformación.

Con este propósito se presentan los principales hallazgos obtenidos en el estudio del proceso de diseño e implementación del PNIS, en cuya trayectoria son identificados CST provocados, reactivados o profundizados por el desarrollo de esta política. El PNIS provocó y profundizó conflictos manifiestos y tensiones latentes

---

<sup>1</sup> María del Pilar Bernal Gómez, Investigadora Principal en Rimisp. Politóloga con maestría en Sociología. Doctora en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos. [pbernal@rimisp.org](mailto:pbernal@rimisp.org)

<sup>2</sup> Cristhian Rodríguez, Investigador Social. Sociólogo, especialista en Planeación Urbana y Regional con maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto. [crodriguez@rimisp.org](mailto:crodriguez@rimisp.org)

<sup>3</sup> Lilia Sánchez, Asistente de Investigación. Economista con maestría en Gestión Ambiental. [lsanchez@rimisp.org](mailto:lsanchez@rimisp.org)

entre el Estado y las comunidades vinculadas, así como al interior de éstas; al tiempo que, también evidenció conflictos preexistentes causados por la falta de articulación intersectorial e interinstitucional, tanto para la definición como para implementación de políticas públicas en los territorios. Dichos conflictos se tipifican en torno a tres ejes: (i) articulación y respuesta institucional, (ii) tejido comunitario y organizativo; y (iii) manejo de zonas de protección ambiental.

El análisis identifica limitaciones del Programa para hacer efectivo el enfoque territorial y la participación ciudadana, principios fundamentales y complementarios en el proceso de implementación del AF, y la transformación integral de los territorios vinculados a la

economía de los cultivos de uso ilícito. En este sentido, se proponen recomendaciones en dos sentidos. Por un lado recomendaciones de enfoque para el diseño de este tipo de programas, dirigidas a dar una respuesta integral que aporte a la transformación de los territorios a partir de una aplicación efectiva del enfoque territorial en las políticas públicas; y por otro, recomendaciones orientadas al proceso de diseño e implementación en términos de articulación interinstitucional y sectorial, definición de criterios de focalización, mecanismos de participación e identificación de riesgos para la cohesión comunitaria y las condiciones de seguridad de las poblaciones vinculadas, en un contexto de recomposición del conflicto armado interno como el que vive Colombia.

---

## 2. Enfoque analítico y metodológico

El análisis a la trayectoria de implementación del PNIS es uno de los casos de estudio desarrollados dentro de la investigación “Dinámicas territoriales y conflictos socioterritoriales (CST) asociados a la producción (cultivo) y/o circulación (transito) de drogas ilícitas en la subregión andina de Latinoamérica”<sup>4</sup> cuyo propósito es explicar las relaciones que pueden establecerse entre la implementación de

políticas públicas para la atención de estos fenómenos y la generación, profundización o transformación CST en Ecuador, Perú y Colombia.

Retomando hallazgos de investigaciones previas de Rimisp respecto a dinámicas territoriales rurales (Berdegú et al., 2011) este estudio toma como punto de partida la idea de que las políticas y/o

---

<sup>4</sup> Investigación diseñada y coordinada por el área de conflictos socioterritoriales de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en el marco de la ejecución del proyecto “General support to

*promote transformation strategies to achieve territorial equity based on a nuanced understanding of the challenges faced by rural territories in Latin America and core support for institutional strengthening”* financiado por la Fundación Ford.

arreglos institucionales pueden causar efectos diferenciados y adversos a sus propósitos, si no son diseñados y ejecutados desde un enfoque territorial. En este sentido, la implementación de las políticas, programas o proyectos pueden tanto desencadenar y profundizar disputas en los territorios, así como coadyuvar a su distensión y tratamiento. Entendemos los conflictos socioterritoriales (CST) como procesos complejos atravesados por asimetrías de poder, donde las contradicciones entre actores colectivos, evidencia distintas maneras de entender el territorio y su desarrollo; visiones que pueden entrar en contradicción y generar tensiones de distinta intensidad (Bernal, 2022)

El enfoque metodológico de la investigación es cualitativo. Esta elección se fundamenta en la intención de profundizar

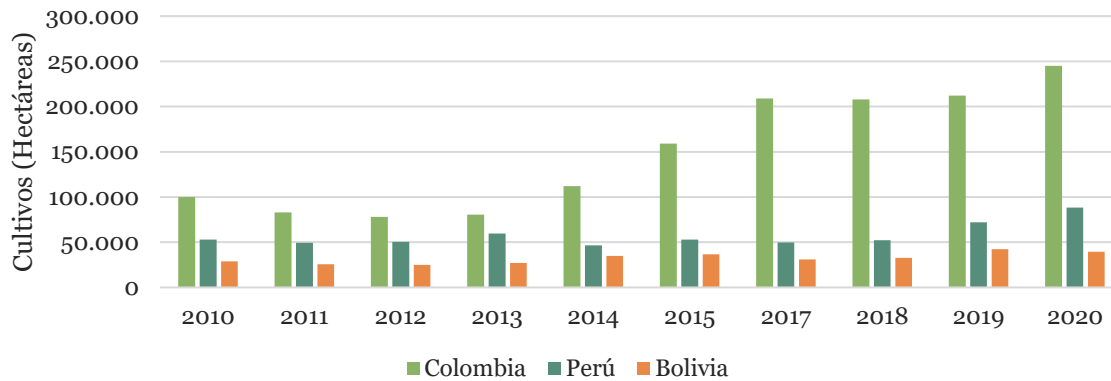
en la comprensión de procesos y la identificación de las relaciones de causalidad que puedan existir en ellos. Para ello se definió como estrategia la elaboración de casos de estudio en los distintos países. Con este propósito se ha recopilado información de fuentes secundarias y algunas fuentes primarias obtenidas a través de la realización de entrevistas semiestructuradas, a personas vinculadas a la temática o habitantes de territorios en los que el PNIS fue implementado. Para la revisión de resultados del programa fueron consultados principalmente, los reportes generados por el Sistema de Monitoreo a Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas. El proceso de investigación tuvo como limitante la inexistencia de cifras oficiales por parte del gobierno nacional para dar cuenta del seguimiento a la implementación del Programa en el periodo 2018 – 2022.

---

### 3. Contexto y relevancia del problema

Desde la década de los ochenta, Colombia inició su posicionamiento como uno de los países con mayor extensión de tierra dedicada a la siembra de cultivos de uso ilícito a nivel mundial. En los años noventa pasó de ser el tercer productor de hoja de coca con un 19% del total del área cultivada, para luego pasar en el año 2000, a ubicarse en el primer lugar con un 70% de la producción mundial (CONPES et al., 2010). En comparación con los países de la subregión andina, Colombia ha experimentado un crecimiento sostenido en la producción de cultivos de uso ilícito, llegando incluso a triplicar la producción de países como Perú y Bolivia. Este fenómeno se observa con relación a Bolivia en el período entre 2010 y 2020; mientras que en relación con Perú se aprecia a partir del año 2015 al 2018.

**Gráfica 1. Cultivos ilícitos 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de U.S. EMBASSY BOGOTÁ (2021)

Paralelo a este crecimiento de hectáreas cultivadas, la política de drogas ha experimentado una constante tensión entre un enfoque prohibicionista dominante en las últimas tres décadas, y una perspectiva de mayor integralidad asociada al respeto por los derechos humanos, el enfoque territorial y el desarrollo rural (Arroyave, 2018). El enfoque prohibicionista ha sido señalado por sus limitaciones para controlar la producción y el tráfico de drogas, la adopción de medidas punitivas, la estigmatización y criminalización de la población campesina cultivadora, el incremento de las brechas de pobreza en los municipios más afectados por estas dinámicas ilícitas, entre otros aspectos. Para finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, las limitaciones de las visiones prohibicionistas y sus programas se hicieron evidentes; y tímidamente los gobiernos iniciaron la incorporación de una visión más integral para atender estos asuntos, a partir de la definición de los programas para la atención a los cultivos de uso ilícito y al campesino cultivador en los que se integran el enfoque territorial, los derechos humanos y el desarrollo alternativo (Castro & Triana, 2017).

En el 2016 se diseñó el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), como una iniciativa derivada de la firma del Acuerdo de Final (AF) en su punto cuatro, relacionado con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. Según lo plasmado en el AF el PNIS implicaba una estrategia para la transformación rural basada en el desarrollo alternativo con enfoque territorial, integrado a los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) como apuesta para la mejora de condiciones de bienestar de las personas que habitan en estos territorios. Estos planes sumados a otras herramientas como los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y, en los casos que fuese convergente, a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) cuya construcción implicó la participación de diversos actores desde el nivel veredal al nacional debían ser complementarios e integrarse entre sí, con el propósito de lograr transformaciones estructurales en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno.

De esta manera, la incorporación del enfoque territorial y la visión integral de la

política de sustitución con la de Reforma Rural Integral dentro del AF intentaban hacer una ruptura con la visión segmentada y marcadamente prohibicionista dentro de la

política de drogas. No obstante, en el proceso de implementación se afrontaron dificultades.

#### 4. Análisis de la Trayectoria de la Política: Diseño e implementación del PNIS

En sintonía con el propósito de transformación integral de los territorios, el PNIS fue diseñado como un proceso cuyos avances, en cada una de sus etapas, provocara cambios en las condiciones de vida de las familias vinculadas al Programa y en sus comunidades. De tal manera que, en un primer momento, quienes erradicaban el cultivo de coca eran atendidos a través Plan de Atención Inmediata (PAI) con ayudas económicas que les permitieran contar con un ingreso estable. En un segundo momento, a través de los Planes de Atención Inmediata Comunitaria (PAIC) se proponía realizar intervenciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades involucradas; para finalmente, a través Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) impulsar un circuito económico alternativo al cultivo de hoja de coca. En este sentido es importante anotar que el estudio encontró avances en el marco del PAI, más no en los planes orientados al ámbito comunitario en estos territorios (PAIC y PISDA). Asimismo, respecto al componente de tratamiento penal diferencial para el pequeño cultivador, se requiere legislación complementaria que a la fecha no ha sido adoptada.

**Ilustración 1.** Componentes Del Programa Nacional De Sustitución De Cultivos Ilícitos (PNIS).

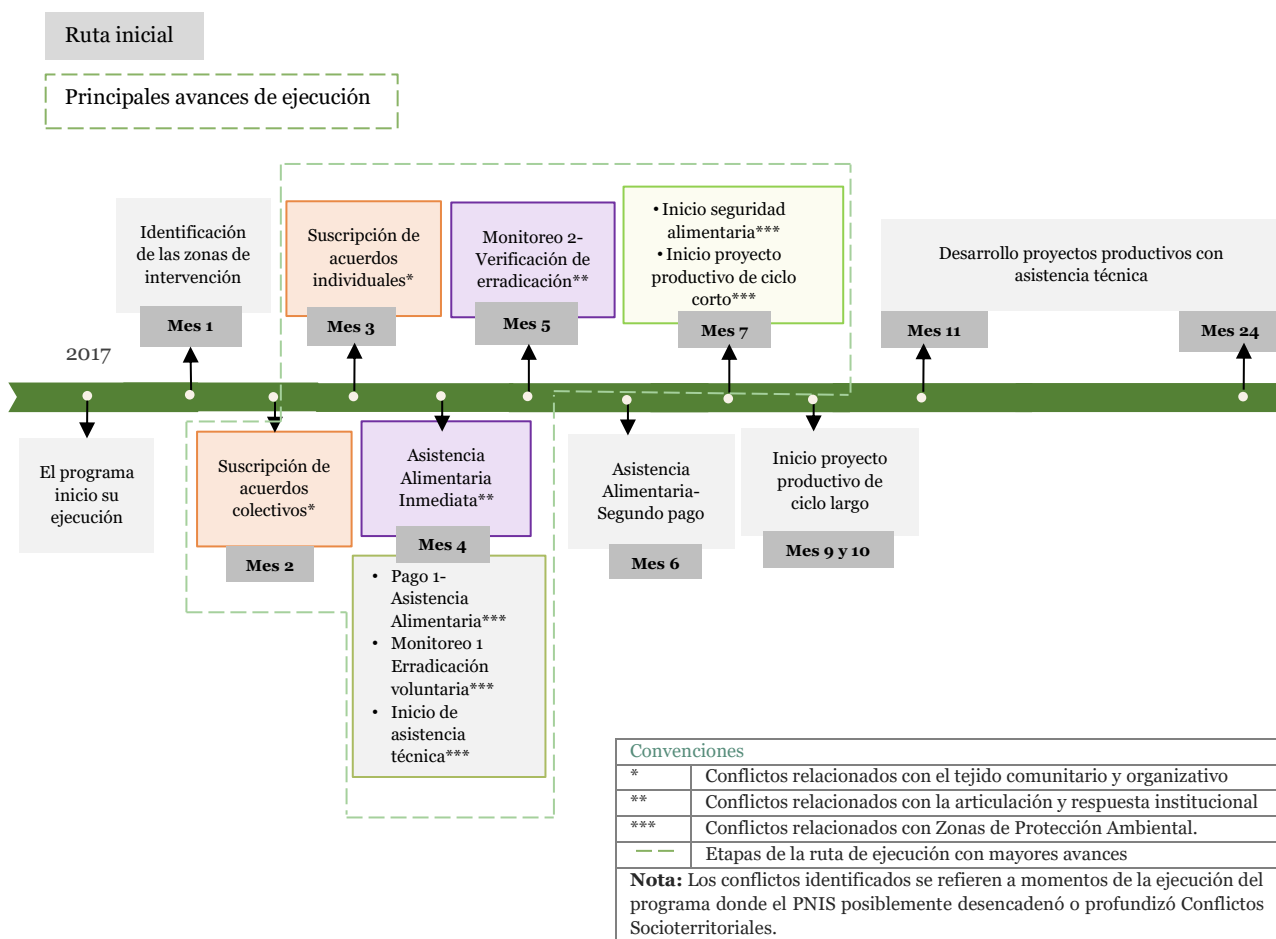


Fuente: Elaboración propia

La ruta de intervención del PNIS concertada entre el Gobierno Santos y los delegados de la extinta guerrilla de las FARC-EP estipuló un plazo de 24 meses para su ejecución (Mejía 2021; Gobierno de Colombia 2020) . Sin embargo, en el transcurso del Gobierno Duque, se realizaron modificaciones en el cronograma extendiendo el período de implementación a 29 meses. Lo anterior se sustentó en la necesidad de realizar ajustes al Programa para su implementación tales como: la estructuración de manuales operativos y procedimientos para cada componente, la

mejora del sistema de información del PNIS, el rediseño de la arquitectura institucional y fortalecimiento de los equipos territoriales. El Programa afrontó múltiples obstáculos y tuvo progresos parciales, los cuales se concentran algunas de las etapas definidas en la ruta, como se puede observar en el **Diagrama 1** englobadas por la línea punteada. A continuación, se sintetizan las etapas que contempladas para el desarrollo del PNIS desde su creación y ubica algunos de los conflictos identificados estudio en la trayectoria de implementación.

**Diagrama 1. Ruta de implementación PNIS**



Fuente: Elaboración propia con base en Mejía (2021) y Gobierno de Colombia (2020)

Durante el periodo 2018-2022, el cambio de gobierno significó un viraje en el diseño y estrategia de implementación integral del Programa, a pesar de que el AF debía ser asumido como una política de Estado. La identificación de problemas en el diseño inicial del PNIS que dificultaban su ejecución y financiación, así como la llegada al gobierno de Iván Duque en representación de una coalición de fuerzas opositoras al proceso de negociación y acuerdo con las FARC configuró un escenario adverso para el cumplimiento de los objetivos del Programa. De tal manera que se ralentizó la toma de decisiones para su implementación, se desarticuló de otras herramientas como los PDET, su implementación se vio afectada por la falta de avances en la Reforma Rural Integral (Punto 1 del AF), se fortalecieron medidas de erradicación forzada y crearon programas paralelos al PNIS<sup>5</sup> basados en una concepción de seguridad, desvinculando los procesos de sustitución del desarrollo rural (Echavarría et al., 2022), llegando a provocar intervenciones contradictorias en un mismo territorio.

En este contexto, a corte del 31 de marzo de 2021 se habían vinculado al Programa a 99.097 familias con acuerdos individuales, fueron erradicadas 41.513 ha.

(36.139 ha. voluntariamente y 5.374 ha. asistidas por la fuerza pública) con un cumplimiento del 96% en la sustitución de los cultivos, y tan solo un 0,2% de resiembra en el área erradicada voluntariamente (UNODC & SIMCI, 2021). Las cifras muestran algunos avances del PNIS en su primera fase de implementación evidenciando, por una parte, la concentración en la entrega de ayudas monetarias directas a la población inscrita y, por otra, retrasos en la implementación del programa de desarrollo alternativo y proyectos productivos que garantizaran la generación ingresos lícitos a las poblaciones beneficiarias, como era su compromiso. Esta situación incentivó la expansión de las áreas cultivadas y el número de personas dedicadas a estas labores ante el incumplimiento del Estado (Defensoría del Pueblo, 2017). Situación que se mantiene, como lo evidencia el Tercer Informe de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo (2023) el cual señala 0,8% de resiembra. Con este estado de cosas, el PNIS no logró desarrollar todos sus componentes, situación que impidió la generación de condiciones materiales e institucionales que posibilitaran la transformación integral de estos territorios vinculados a la dinámica de esta economía ilícita.

#### 4.1 CST asociados a la implementación del PNIS

En la trayectoria de implementación del PNIS se identificaron conflictos socioterritoriales en torno a tres ejes. Esta clasificación cumple una función analítica, pues la realidad no se

---

<sup>5</sup> Nuevas estrategias para la sustitución de cultivos diseñados en el periodo 2018-2022: Formalizar para

sustituir, Territorios para la Conservación, Sustitución con legalidad, Hecho a la Medida.

encuentra segmentada y los conflictos son procesos complejos que, al ser abordados desde distintas perspectivas, evidencian relaciones entre ellos a pesar de ser identificados en uno u otro eje. Estos ejes son:

1. **Articulación y respuesta institucional:** considera conflictos relacionados con la coordinación de las instituciones y los distintos niveles de gobierno.
2. **Tejido comunitario y organizativo:** considera conflictos asociados al ejercicio de la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento tanto de capacidades de gestión como de relaciones de confianza, solidaridad y reconciliación al interior comunidades y organizaciones sociales campesinas.
3. **Atención en Zonas de Protección Ambiental:** considera los conflictos en torno a la implementación del programa en territorios de manejo especial, cuyo ordenamiento está condicionado por normativas para la protección ambiental y el manejo de recursos naturales renovables.

A continuación, se describen los principales hallazgos en cada uno de ellos.

### **Eje 1: Articulación y respuesta institucional**

Los conflictos detectados evidencian las dificultades para materializar una política que requería ser definida e implementada con un enfoque territorial y enfrentó un contexto institucional centralizado y organizado sectorialmente. En este sentido, la implementación del PNIS profundizó conflictos preexistentes en los territorios y creó nuevas tensiones entre el Estado y las comunidades rurales ante la incertidumbre en la ruta de ejecución. Se reforzaron viejas desconfianzas entre estos actores, al igual que se identificaron indicios de la existencia de tensiones latentes entre instancias de la institucionalidad estatal y los distintos niveles de gobierno dificultando la concreción de rutas para el cumplimiento de compromisos con las poblaciones beneficiarias. En esta línea se identificaron:

#### **i. Conflictos relacionados con la dispersión de acciones del Estado en la ruta de implementación:**

El aterrizaje del programa en los territorios se entorpeció, entre otros asuntos, por la falta de articulación intersectorial e interagencial y la descoordinación entre niveles de gobierno. Se evidenció una división entre las intervenciones de la institucionalidad creada para la implementación del AF y la institucionalidad sectorial (tradicional) del Estado dificultando la complementariedad de acciones. Asimismo, el liderazgo asumido desde el nivel nacional a través de Presidencia en la implementación del Programa marginó a los gobiernos locales de la ejecución en los territorios lo cual crea o profundiza tensiones, dadas las limitaciones que se imponen a la toma de decisiones respecto a la ejecución de políticas dirigidas desde el ámbito nacional.

El PNIS no se articuló desde el inicio a otras políticas sectoriales desplegadas en los territorios priorizados por sectores como agricultura, ambiente y defensa razón por la que, en algunos casos se retrasó el cumplimiento de compromisos con las poblaciones beneficiarias en asuntos como: la formalización de tierras, la asistencia



técnica de proyectos productivos, la creación de rutas diferenciales e interinstitucionales para la implementación del Programa en zonas de manejo especial (Procuraduría General de la Nación, 2022a; 2022b). En otros casos, provocó confrontaciones y retrocesos en la generación de confianza entre el gobierno, las comunidades campesinas con compromiso de erradicar de manera voluntaria y la fuerza pública debido a la ejecución de acciones de erradicación forzada en territorios donde convivía población vinculada y no vinculada al PNIS (CINEP & CERAC, 2020).

## **ii. Conflictos provocados por el cambio de reglas respecto a lo pactado durante el proceso de implementación del programa:**

Se identifican al menos tres asuntos en los que se dieron cambios en las condiciones y criterios definidos inicialmente para el desarrollo del PNIS que generaron incertidumbre y desconfianza en las comunidades sobre la realización del programa y provocaron desacuerdos con el gobierno. El primero, la forma de vinculación y formalización de acuerdos con las familias beneficiarias. A un año de iniciado el programa (finales de 2018) se cerró la posibilidad de ingreso a aproximadamente 31000 familias, que representaban un 24% de las que habían suscrito previamente acuerdos colectivos para avanzar en el levantamiento y sustitución de cultivos, quienes para ese momento no habían formalizado su acuerdo individual (CINEP & CERAC, 2021). Asimismo, las demoras en dichos procesos administrativos de formalización suscitaron periodos de indefinición jurídica para algunos beneficiarios, lo cual afectó las condiciones

de vida de estas poblaciones y puso en riesgo su permanencia en el programa; más aún, al existir la posibilidad de concluir el proceso con la no aceptación o suspensión de beneficios otorgados por el mismo (PGN, 2022). El segundo asunto se refiere a las dificultades de financiación del programa con las que el gobierno Duque justificó el cierre de vinculación de familias, previamente explicada, y las restricciones en el cumplimiento de compromisos con las poblaciones vinculadas en los tiempos acordados. Dicha situación, creo un escenario de incertidumbre que fue agravado por la reducción de recursos para el programa entre 2019 y 2020 (PGN, 2021). Finalmente, el tercer asunto atañe a la inoperancia de estructuras para el seguimiento y evaluación del PNIS en las que se preveía la participación de diversos actores involucrados a nivel territorial ((Decreto 896, 2017), (Decreto 362, 2018)). Esta situación incrementó la desconfianza y tensión entre las poblaciones vinculadas, al entorpecerse el funcionamiento de mecanismos para el seguimiento de avances y la construcción de los Planes Integrales de Sustitución de Desarrollo Alternativo (PISDA) (CINEP & CERAC, 2020) llegando a generar sospecha por falta de transparencia en la ejecución. La falta de dinamización de los espacios de participación estipulados dentro del Programa denota la ausencia de interlocución entre los actores institucionales nacionales, territoriales y las poblaciones tanto habitantes de los territorios como vinculadas en calidad de beneficiarias al programa, lo cual se constituye en un potencial catalizador de conflictos entre los involucrados en este proceso.

## **Eje 2: Tejido organizativo y comunitario**

En la implementación PNIS los liderazgos comunitarios cumplieron un rol determinante en la divulgación y vinculación de las poblaciones en territorios rurales con gran precariedad institucional. Sin embargo, la acumulación de incumplimientos y cambio en las reglas del programa generaron fracturas en el tejido organizativo y comunitario. El gobierno nacional y las instituciones vinculadas a la definición de la política tuvieron una comprensión limitada de los efectos que la ejecución del programa podría tener en las estructuras comunitarias y organizativas. La implementación del PNIS acentuó CST que debilitaron la cohesión comunitaria y el tejido organizativo, entre los que se encuentran:

### **i. Conflictos asociados a la cohesión comunitaria:**

Fragmentación y tensión de las comunidades entre familias vinculada o no al programa. El criterio de focalización del PNIS fue familiar, más no veredal. Por tanto, en un mismo territorio cohabitaban familias beneficiarias del programa con familias que, por diversas razones, no se vincularon y mantuvieron sus cultivos de coca. Las tensiones fueron profundizadas por los procesos de verificación de cumplimiento del programa realizadas por UNODC y el uso de herramientas de erradicación forzada. Esto evidenció la contraposición de intereses de habitantes del territorio causada por la intervención del Estado.

Vinculación al PNIS de familias cuyos cultivos se ubicaban en territorios colectivos, sin tener vinculación étnica. Esto provocó

tensiones durante la implementación del programa debido a la necesidad de articular acciones con autoridades territoriales, la inexistencia de criterios diferenciales del programa para ser implementado en territorios colectivos y la solicitud de realización de procesos de consulta previa por parte de las autoridades en las distintas comunidades.

### **ii. Conflictos asociados al tejido organizativo:**

Fractura de las relaciones intracomunitarias, debido a la pérdida de credibilidad y legitimidad de liderazgos que apoyaban al PNIS frente a sus comunidades a consecuencia de los incumplimientos del gobierno nacional respecto a lo pactado. Asimismo, se produjeron rupturas entre la institucionalidad, los liderazgos comunitarios y los procesos organizativos que en un inicio habían manifestado su voluntad de vincularse a este proceso.

Incapacidad del Estado para garantizar las condiciones de seguridad a los liderazgos y comunidades vinculadas al PNIS. El programa fue implementado en un contexto de degradación de las condiciones de seguridad debido a la recomposición de los actores armados ilegales en los territorios. De tal manera que, quienes asumieron liderazgos desde sus dinámicas organizativas y comunitarias a favor del PNIS se convirtieron en objetivo militar, lo que impidió su participación en las instancias previstas dentro de la estructura de programa en los distintos niveles territoriales (Machuca, 2021).

### **Eje 3: Atención en Zonas de Protección Ambiental (ZPA)**

El 52% del área destinada a los cultivos de uso ilícito en Colombia se localizan en ZPA como Parques Nacionales Naturales (PNN), Zonas de Reserva Forestal (ZRF), resguardos indígenas y tierras tituladas a comunidades negras (UNODC & SIMCI, 2022, Pág. 14). Por tanto, la implementación del programa implicó desafíos para la articulación de las acciones propuestas con la normativa que regula el manejo de ZPA. En este sentido se identifican dos tensiones en este eje:

#### **i. Conflictos relativos a la definición de proyectos productivos atractivos a las familias beneficiarias habitantes de estas zonas y acordes con la normatividad que las regula:**

El enfoque de protección orientado a la conservación que regula a este tipo de zona restringió la oferta de alternativas productivas para los beneficiarios del programa que habitaban en ellas. La poca flexibilidad de la regulación ambiental dificultó los avances en procesos de sustitución y la consolidación de una oferta iniciativas productivas legales y sostenibles que conciliara la normativa de conservación y la consecución de medios de vida para estas poblaciones campesinas. En este sentido se propusieron actividades que implicaban altos niveles de incertidumbre en términos de experticia y rentabilidad para estas poblaciones como: negocios verdes, economía forestal, turismo sostenible, pago por servicios ambientales (Bernal et al., 2021). Por tanto, se generaron mayores

retrasos en la ejecución del Programa, afectando la consecución de medios de vida de las familias quienes realizaron el levantamiento de sus cultivos y tenían restricciones para el desarrollo de actividades agropecuarias o de aprovechamiento forestal en zonas reguladas Parques Nacionales Naturales o las Zonas de Reserva Forestal.

#### **ii. Tensiones provocadas por el manejo de acuerdos de uso en ZPA a través de la figura de Contratos de Uso del Suelo (CUS):**

Los Contratos de Uso del Suelo (CUS) son una alternativa para la autorización de permanencia de familias en zonas de manejo ambiental, siempre y cuando se cumplan con el compromiso de cuidado de estas zonas (ANT, 2020). Dichos contratos se establecen entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y familias campesinas habitantes de predios baldíos, es decir, tenedores de terrenos que por estar en zonas de manejo ambiental especial no puede ser titulados (Cruz, 2022). Este tipo de acuerdo busca brindar seguridad jurídica a las familias ubicadas en zonas de reserva forestal. Sin embargo, la idea de seguridad jurídica no es suficiente para superar otros cuellos de botella que plantean los CUS tanto a los beneficiarios como a los implementadores de la política, tales como la imposibilidad de otorgar la titularidad de la tierra a la población campesina que la ha habitado, la necesidad de que esta población acoja las limitaciones para el desarrollo de ciertas actividades productivas dentro de estas zonas y el cambio en las condiciones iniciales establecidas con el PNIS, ya que estos contratos empezaron a implementarse después de 6 años de iniciado el Programa (FIP, 2022).

## 5. Recomendaciones de política

De acuerdo con este estudio, para que el PNIS o programas similares orientados a la eliminación y sustitución de cultivos de uso ilícito aporten a la transformación estructural de los territorios, y contribuyan a la distensión y tratamiento adecuado de CST antes que, a su profundización y escalamiento, se plantean las siguientes recomendaciones:

### 5.1 Respecto al enfoque general de diseño del Programa

- a. Las herramientas y medidas definidas deben responder a un **enfoque integral de atención** del problema de las drogas cuyas acciones garanticen el respeto de los derechos humanos, el tratamiento diferenciado de las poblaciones vinculadas al cultivo de la hoja de coca y promuevan procesos de desarrollo alternativo. Dichos procesos implican acciones orientadas tanto a las **transformaciones productivas como institucionales**, con el fin de generar condiciones para movilizar dinámicas territoriales virtuosas que contribuyan al desarrollo rural.
- b. La incorporación efectiva del **enfoque territorial** en la ejecución de este tipo de programas requiere una perspectiva de **descentralización** y el reconocimiento, desde el diseño de la política, de las condiciones diferenciadas de los territorios donde será implementada (grupos poblacionales, instituciones formales e informales, conflictos sociales existentes y formas de acción colectiva); de tal manera que sea posible entender las condiciones, restricciones y oportunidades de las distintas sociedades rurales en sus procesos de desarrollo. De modo que, el diseño de las políticas para el reconocimiento de las conflictividades existentes y defina estrategias de implementación acordes para evitar su agravamiento y promover su adecuado tratamiento. **El enfoque territorial no puede ser equiparado a la focalización geográfica de programas sectoriales.**
- c. **Los programas para la eliminación y sustitución de cultivos ilícitos deben encadenarse a otras herramientas de política** que atiendan de manera integral a los territorios. Políticas a mediano y largo plazo que ayuden a forjar transformaciones, para el cierre de brechas con los territorios no vinculados a economías ilegales. Junto a la generación de opciones productivas legales para las poblaciones vinculadas, se debe fomentar medidas complementarias para el desarrollo territorial rural tales como: el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, la participación ciudadana, la garantía de condiciones de seguridad y el fomento de vínculos urbano-rurales que crea interdependencia entre los territorios. De esta forma, este tipo de programas aportarían al tratamiento y transformación de conflictos

socioterritoriales provocados por dinámicas exclusión y desigualdad que afectan tanto a las poblaciones como a los territorios que requieren avanzar en una transición hacia una nueva economía.

- d. **La erradicación o sustitución de cultivos ilícitos debe ser un componente de la Reforma Rural Integral**, para evitar que se creen o profundicen conflictos en los territorios. En este sentido el PNIS o el programa que se redefina para el cumplimiento del punto 4 del AF, debe ser diseñado en sincronía con el conjunto de estrategias que sean implementadas para el avance de esta reforma. El programa debe hacer parte de un conjunto de políticas orientadas a la **transformación estructural de la ruralidad**, con el propósito de generar condiciones, materiales e inmateriales, de bienestar para comunidades campesinas en situaciones de pobreza cuya subsistencia depende de los cultivos ilícitos.

## 5.2 Respetto al proceso de diseño e implementación:

- a. Fortalecer la **articulación interinstitucional e intersectorial**, así como procurar el **involucramiento de los gobiernos a nivel subnacional** en la implementación de políticas de sustitución y erradicación. De tal manera que, se eviten intervenciones descoordinadas y/o contradictorias sobre los territorios que generan desacuerdos entre niveles de la institucionalidad, así como entre las comunidades y el Estado. Para ello se requiere otorgar a los gobiernos
- b. Definir **criterios de focalización** que tengan en cuenta la delimitación de las **áreas geográficas** que serán intervenidas, prioricen la vinculación de **actores colectivos** como población beneficiaria y no incentiven la fragmentación de los territorios. De tal manera que se mitigue el riesgo de generación y escalamiento de conflictos intracomunitarios que afecten la cohesión social.
- c. Prever desde el diseño el **funcionamiento diferenciado** del programa, en términos de articulación normativa e interinstitucional, en atención a condiciones especiales de territorios como: territorios colectivos de comunidades étnicas y zonas de protección ambiental. Lo cual ayudaría a prever formas adecuadas y pertinentes para llevar a cabo las acciones previstas, evitando profundizar desigualdades como consecuencia de la distribución de riesgos, costos y beneficios entre distintos territorios y/o grupos poblacionales que sean beneficiarios de estas intervenciones.
- d. Crear y poner en funcionamiento las instancias mínimas necesarias para **garantizar la participación de las poblaciones beneficiarias** en las etapas diseño e implementación, cuyo funcionamiento sea periódico. De igual manera, definir canales de comunicación entre el gobierno y las

comunidades, con el fin de facilitar el intercambio y difusión de información relevante para la realización del programa; al igual que, para el seguimiento de avances y toma de decisiones de ajuste en la intervención ante los efectos de la acción o cambios generados en el contexto. La **interlocución de los distintos actores involucrados** en la implementación de una política posibilita la creación de canales para tramitar las diferencias y someter al proceso de implementación a la revisión y ajuste periódico de las acciones en respuesta a las dinámicas de los territorios, evitando obviar las tensiones y creando mecanismos para atender los desacuerdos.

e. **Determinar formas de vinculación de las comunidades y sus**

**liderazgos** en la implementación del programa, evitando el debilitamiento de la cohesión comunitaria y atendiendo a las condiciones de riesgo e inseguridad que impone a los territorios la recomposición del conflicto armado interno que vive Colombia.

- f. Evaluar la **viabilidad de las diferentes alternativas económicas** de acuerdo con las características de cada territorio, considerando aspectos como la disponibilidad de recursos naturales, las capacidades locales, las demandas del mercado, los vínculos urbano-rurales que pueden (re) establecerse, la sostenibilidad ambiental y los beneficios socioeconómicos potenciales.

---

## 6. Referencias

Acuerdo 118, Jurinfo (2020).

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/acuerdo\\_ant\\_0118\\_2020.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/acuerdo_ant_0118_2020.htm)

Arroyave Quintero, M. (2018). La tensión entre la política global para la lucha contra las drogas ilícitas y los derechos humanos: una mirada a los aportes de Colombia para la adopción de nuevas políticas. In *La Problemática del Tráfico Ilícito de Drogas: Impactos Regionales y Globales: Vol. Primera edición*.

*Avanza la Sustitución con Legalidad*. (n.d.).

Berdegúe, J. A., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gómez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Ravnborg, H. M., Schejtman, A., & Trivelli, C. (2011). *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina Documento de Trabajo N° 101 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. [www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

Bernal Gómez María del Pilar. (2022). *Aportes para un marco conceptual y analítico para el tratamiento de los conflictos socioterritoriales*.

Bernal, J., Sudarsky, J., & Gómez, C. R. (2021). Illicit Crop Cultivation in Colombia's National Natural Parks: Dynamics, Drivers, and Policy Responses. In *Journal of Illicit Economies and Development* (Vol. 3, Issue 1, pp. 22–35). LSE Press. <https://doi.org/10.31389/jied.81>

- Castro Alegría, R., & Triana, N. (2017). El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. In *LA PROBLEMÁTICA DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS: IMPACTOS REGIONALES Y GLOBALES* (p. 89). [https://www.researchgate.net/publication/331408640\\_El\\_debate\\_global\\_sobre\\_los\\_enfoques\\_de\\_regulacion\\_y\\_lucha\\_contra\\_las\\_drogas\\_ilicitas\\_y\\_sus\\_repercusiones\\_en\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe](https://www.researchgate.net/publication/331408640_El_debate_global_sobre_los_enfoques_de_regulacion_y_lucha_contra_las_drogas_ilicitas_y_sus_repercusiones_en_America_Latina_y_el_Caribe)
- Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2021). *Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://www.cinep.org.co/cuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-d30/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, & Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Conpes 3669*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>
- Cruz Luis Felipe. (2022, May 16). Un cambio más en las reglas del PNIS, ahora toca firmar contratos de uso de suelo. <https://www.Dejusticia.Org/Column/Un-Cambio-Mas-En-Las-Reglas-Del-Pnis-Ahora-Toca-Firmar-Contratos-de-Uso-de-Suelo/>.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS*. [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <https://www.defensoria.gov.co/>
- Echavarría Álvarez Josefina, Gómez Vásquez Mateo, Forero Linares Brenda, Balen Giancola Mariana, Cabanzo Valencia Miyerlandy, Ditta Elise, Gutiérrez Pulido Enrique, Joshi Madhav, Márquez Díaz Jaime, Martin Gerard, McQuestion Patrick, Menjura Roldán Tatiana, Quinn Jason, Ramírez Rincón Angela, Rodríguez Contreras Ana María, Restrepo Ortiz Natalia, Sáez Flórez Cristian, Serrano Idrovo Carolina, & Zúñiga García Ivonne. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022). *Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno ¿Qué hacer con el PNIS?* (No. 27). [www.ideaspaz.orgg//e-mail::fip@ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.orgg//e-mail::fip@ideaspaz.org)
- Gobierno de Colombia. (2020). *Avanza la Sustitución con Legalidad: Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS*. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Asi-avanza-la-sustitucion.-junio-2020.pdf>
- Machuca, D. X. (2021). *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria*. <https://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2022/01/La-paz-con-hambre-y-bala-est%C3%A1-muy-dif%C3%ADcil.pdf>
- Mejía Hidalgo Valeria. (2021, February 28). Análisis de la implementación del Programa Nacional

- Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): 2017-2019. *Vol. 3 Núm. 5*, 171–199. <https://doi.org/10.22490/26655489.4530>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*.
- Presidencia de la República. (2017). Decreto 896. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=81878](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81878)
- Presidencia de la República. (2018). Decreto 362. Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=85442](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=85442)
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz\\_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2022). *CUARTO INFORME AL CONGRESO: Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz\\_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf)
- U.S. EMBASSY BOGOTÁ. (2021, June 25). *La ONDCP Publica Datos Sobre el Cultivo y la Producción de Coca en la Región Andina*. La ONDCP Pública Datos Sobre El Cultivo y La Producción de Coca En La Región Andina.