



Estudios Políticos

ISSN: 0121-5167

ISSN: 2462-8433

Universidad de Antioquia

Restrepo Parra, Adrián Raúl; Valencia Agudelo, Germán Darío
La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos
de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años^{1 **}
Estudios Políticos, núm. 61, 2021, Mayo-Agosto, pp. 98-123
Universidad de Antioquia

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a05>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16469726005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Artista invitado

Rafael Germán Rengifo Sánchez

La mirada de Nepenthes

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

70 x 100 cm

2020

Medellín



La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años*

Adrián Raúl Restrepo Parra (Colombia)**
Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)***

Resumen

El Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el punto cuatro sobre Solución a las Drogas Ilícitas, abordó a los cultivadores de coca, marihuana y amapola. Respecto al eslabón de los cultivadores, el Acuerdo propuso la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este artículo toma los componentes centrales de este programa para dar cuenta de la implementación en sus primeros tres años (2017-2019) en el departamento de Antioquia, Colombia. Para ello se analizan los datos producidos por los principales agentes veedores y verificadores del Acuerdo Final y se muestra cómo el PNIS ha sufrido serias transformaciones, además enfrenta dificultades de seguridad de los líderes, que dejan serios cuestionamientos sobre las posibilidades de lograr la consolidación de la paz en los territorios.

Palabras clave

Paz Negociada; Posconflicto; Drogas Ilícitas; Sustitución de Cultivos Ilícitos; Colombia.

* Artículo resultado del proyecto de investigación *Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia*, código 2017-16979, financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, y desarrollado por la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0970-1028 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Uo-A9qkAAAAJ>

*** Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=7Sm8z3MAAAJ>

Fecha de recepción: julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2020

Cómo citar este artículo

Restrepo Parra, Adrián Raúl y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2021). La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 98-123. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a05

The Implementation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in Antioquia. A Balance of its First Three Years

Abstract

The fourth section of the Final Agreement, signed between the Government of Colombia and the FARC-EP, deals with the Solution to Illicit Drugs, and addresses coca, marijuana and poppy growers. Regarding the productive link of growers, the agreement proposes the implementation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS in Spanish). This article takes the central components of this program to account for the implementation in its first three years (2017-2019), specifically in Antioquia (Colombia). To do this, the data produced by the main observing and verifying agents of the Final Agreement are analyzed. It concludes that the PNIS has undergone serious transformations, and faces security difficulties from the leaders, which casts serious doubts about the possibilities of achieving the consolidation of the peace in the territories.

[99]

Keywords

Negotiated Peace; Post-Conflict; Illicit Drugs; Substitution of Illicit Crops; Colombia.

Introducción

En el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante Acuerdo Final— (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) los cultivos de uso ilícito fueron abordados como parte del problema de las drogas. Este asunto fue considerado por las partes como importante, debido a que la economía del narcotráfico ha permitido financiar a los actores de la guerra en Colombia. De este modo, por un lado, la regulación violenta del mercado de drogas y la tradicional violencia política aparecen fusionadas en la historia del conflicto armado; y, por el otro, los cuantiosos recursos que produce esta actividad han contribuido a la financiación de ejércitos de todo tipo (Garay y Salamanca, 2012).

El Acuerdo Final entiende el narcotráfico como un problema compuesto por tres eslabones: los consumidores, los cultivadores y los productores-distribuidores. Frente a estos eslabones, el Acuerdo Final propone programas de intervención para cada uno. En este artículo el análisis se centra en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), orientado a las familias cultivadoras de plantas de uso ilícito, especialmente de coca. Para el Gobierno colombiano y la comunidad internacional ha sido una preocupación el incremento del número de hectáreas cultivadas, que, según informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019, noviembre 12), pasó de 154 000 ha en 2017 a 171 000 ha en 2020 (DW, 2020, junio 17). Estas ponen al país en el primer lugar en producción del alcaloide; además, los cultivos de coca afectan aproximadamente a 22 departamentos y 60% están concentrados en tres de ellos: Nariño, Putumayo y Norte de Santander (Bangüero, Valencia y Valencia, 2019).

El crecimiento de los cultivos supone, inicialmente, la ampliación y la rentabilidad del negocio del narcotráfico; asimismo, un incremento de los cultivos produce temores al Gobierno nacional, particularmente, porque es un factor para obtener la certificación antidrogas que expide el Gobierno de Estados Unidos. Por parte de las ex Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), su preocupación es por los cultivadores: en su mayoría campesinos, afrodescendientes e indígenas, quienes han fungido como parte de la base social y política de la ex guerrilla.

Resulta relevante hacer un análisis de este componente del Acuerdo Final porque la implementación es uno de los factores asociados con la

generación de víctimas, principalmente, de los asesinatos de los líderes abanderados del programa de sustitución. Esto resulta contradictorio con la idea general del Acuerdo Final de parar la violencia, especialmente cuando hace referencia a la paz territorial. Esta situación, aunada al cambio de gobierno —de Juan Manuel Santos (2010-2018) a Iván Duque (2018-2022)—, han producido discusiones sobre los logros y las dificultades en la implementación del programa.

Para hacer el análisis del PNIS e ilustrar con los datos disponibles el balance de la implementación, el caso objeto de estudio es el departamento de Antioquia, donde a la par con la implementación del programa «el mayor aumento de cultivos se dio en Antioquia con incremento de 54% respecto a 2016, ubicándolo como el departamento más afectado para 2017» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 104). La observación es el eje central de la metodología empleada en esta investigación, ya que conlleva aspectos fundamentales como monitorear y valorar (Rivera y Rubiano, 2016).

La investigación realizó dos grandes actividades: a) recoger y tratar información —selección de fuentes, la lectura y clasificación de la información— y b) generación de un sistema de indicadores y de índices que permitieron hacer el balance actual y futuro de la implementación del Acuerdo Final en los territorios. En esa labor fueron utilizadas fuentes como los informes oficiales elaborados por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, adscrito a la Universidad de Notre Dame, organismo responsable de hacer seguimiento al Acuerdo Final, y otros informes publicados durante el tiempo de implementación preparados por diversas instituciones, por ejemplo, la Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

[101]

1. Política de drogas y Acuerdo Final: la solución al problema de las drogas ilícitas

La concepción política y sociocultural de prohibir el consumo de algunas drogas es una invención del siglo xx (Escohotado, 1998). Antes del prohibicionismo los distintos usos de las drogas con sus respectivos consumidores no representaban propiamente un problema que demandara la intervención estatal, ni mucho menos la creación de una política gubernamental y un aparato burocrático de orden internacional para controlarlas. La política de drogas con carácter prohibicionista empezó a gestarse por la cruzada moral desatada por el puritanismo norteamericano

que veladamente ejercía prácticas de racismo y xenofobia tras la prohibición de ciertas drogas (Silva, 2016).

Para liberar a la juventud del peligro de «caer en las drogas» la política prohibicionista justifica una guerra contra ellas y contra todos los involucrados en su cadena de producción, procesamiento, comercialización y consumo, siguiendo el supuesto de que si no existen dichas drogas dejarán de existir los adictos y las muertes asociadas a ellas. A la par del trato de enfermo otorgado al consumidor que conduce al encierro psiquiátrico, los prohibicionistas sancionan además al consumidor y a quienes intenten consumir con penas privativas de la libertad, la cárcel (Restrepo, 2015).

La criminalización de la cadena relacionada con las drogas declaradas ilegales hace del consumo un delito y del consumidor un *delincuente*. Los Estados, al establecer oficialmente la ilegalidad del consumo de drogas como la marihuana y la cocaína, hacen legal el castigo para quienes quebranten la prohibición. El prohibicionismo no solo castiga con cárcel o incluso con la pérdida de la vida a quienes cultivan, procesan y venden estas drogas, sino también al consumidor. El ordenamiento jurídico tipifica como delito el consumo y consagra penas al respecto. En circunstancias como estas la situación de enfermo, como es tratado el consumidor, posiblemente aminora la pena, pero no sirve para evitar su aplicación (Restrepo, 2020).

Para los prohibicionistas los consumidores son víctimas de las drogas, personas que han «caído» en las redes del comercio ilícito de drogas. Los consumidores padecen una enfermedad propagada por los narcotraficantes. Para evitar que la «pandemia» del consumo de drogas se expanda y siga cobrando vidas, los prohibicionistas tienen la intención de «salvar» a las personas del flagelo de las drogas y para hacerlo justifican la prohibición y los costos de la estrategia de la guerra contra la cadena de producción (Escotado, 1998). Con el objetivo de erradicar el consumo de drogas ilegales, los prohibicionistas consideran justo realizar enormes inversiones económicas en la guerra y desplegar acciones heroicas violatorias de los derechos humanos.

Para los prohibicionistas resulta aceptable la confrontación militar del Estado con las organizaciones criminales y la persecución de los consumidores, para que, de una parte, sean redimidos de su condición de enfermos y, de otra, para que no sean un modelo para los jóvenes. En esa labor, además de

los consumidores que son considerados víctimas de las drogas, otras personas exponen y pierden sus vidas en el combate contra los narcotraficantes, por ejemplo, los miembros de la fuerza pública, los políticos y los periodistas que han liderado la persecución a los carteles de drogas, e incluso la sociedad en general, que termina afectada tanto por la confrontación violenta entre Estado y organizaciones criminales como por la violencia engendrada entre ellas mismas al disputarse sus dominios (Restrepo, 2015).

El prohibicionismo y la guerra contra las drogas son liderados por los Estados, pero no quedan reducidas a ellos. El proyecto de un mundo libre del consumo de drogas compromete a distintos ámbitos de la sociedad. La familia, la escuela y el vecindario, entre otros, tienen la tarea de erradicar el consumo. Con el propósito de evitar la propagación del consumo de ciertas drogas los consumidores son excluidos de distintos ámbitos sociales. Con las prácticas de castigo ejercidas por el Estado a los consumidores se dan también el estigma y el odio al consumidor (Goffman, 2003).

Colombia participa desde inicios del siglo xx de la política de la prohibición de ciertas drogas y de la guerra desatada contra ellas. Es así como el Estado colombiano suscribió los primeros tratados internacionales sobre el control de drogas. A partir de allí, este ha reiterado su participación en esta política internacional, respaldando objetivos como los propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1961: «la eliminación del consumo de opio en 15 años y el de coca y marihuana en 25 años» (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2010, p. 17). Este enfoque prohibicionista fue fortalecido por Richard Nixon en 1971, al declarar abiertamente la guerra contra las drogas.

[103]

La política de prohibición de ciertas drogas y la estrategia de la guerra desatada contra ellas tiene una serie de líneas de acción concretas que han militarizado la lucha antidrogas, de allí prácticas como la erradicación forzada de los cultivos, la persecución de las estructuras criminales o narcotraficantes, y la criminalización de todos los actores relacionados con la cadena del negocio, incluidos los consumidores. Esta militarización desató una trama violenta característica de esta política en los distintos lugares donde se aplica, siendo Colombia uno de los países más afectados por el combate entre grupos de narcotraficantes y de estos con el Estado (Tokatlian, 2009).

Bajo esta consideración, no sorprendió que la agenda de negociación de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP incluyeran

el tema. En el punto cuatro del Acuerdo Final, denominado *La solución al problema de las drogas ilícitas*, se afirma:

Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 8).

La promoción de esa «nueva visión» puede abordarse dividiendo en dos grandes partes el texto referido a drogas: a) el diagnóstico del problema y b) las soluciones. Sobre la primera parte, el narcotráfico es concebido como una cadena compuesta por tres eslabones: i) los cultivadores, ii) los consumidores y iii) los productores y comerciantes. Según el Acuerdo Final, con el nuevo enfoque se «darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 99).

Cultivadores y consumidores son catalogados como eslabones débiles de la cadena de valor de narcotráfico y las organizaciones criminales como el eslabón fuerte, o sea, quienes finalmente ostentan el poder por la acumulación de dinero, la disposición de un aparato armado y las relaciones con sectores de la clase política y empresarial. Los cultivadores son los encargados de realizar el sembrado de plantas de coca, marihuana y amapola. Generan la materia prima requerida para derivar los fármacos. En el caso de Colombia, los mayores cultivos son los de hoja de coca. Los cultivadores, según la caracterización socioeconómica disponible, son mayoritariamente las personas que viven en el campo: campesinos, afrodescendientes e indígenas. Estas personas hacen parte de la población más pobre del país (González, 2010).

Según los cocaleros, los cultivos ilícitos les han permitido compensar la deficiente economía familiar o, en otros casos, sustituirla (Molano, 2015). Su situación de pobreza la asocian con la precaria presencia del Estado en sus territorios y la necesidad de resolver por sí mismos todos los ámbitos

de la vida requeridos para subsistir (Testigo Directo, 2010, junio 1.º). Esta postura es aceptada por el Acuerdo Final: «La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 98).

Este eslabón de la cadena, a pesar de producir el insumo básico y necesario para derivar los fármacos, no concentra ni las ganancias ni el poder que genera el lucrativo negocio de la venta de drogas ilegales. En la medida en que el cultivo de plantas ilegales es asociado con un problema socioeconómico de las condiciones de vida de las personas que viven en el campo, el componente militar orientado a perseguir y capturar a los cultivadores queda cuestionado como *única* salida para erradicar los cultivos.

El Acuerdo Final propone para cada eslabón de la cadena del narcotráfico un trato diferenciado. Caracterizar a los dos primeros eslabones como débiles conduce a privilegiar formas de intervención estatal con un menor componente policial y un mayor componente social, económico y educativo (Insuasty y Sánchez, 2018, octubre 29). La solución planteada a los cultivos ilícitos de marihuana, coca y amapola consiste en la sustitución de estos por aquellos productos resultantes del éxito del punto uno del Acuerdo Final: la Reforma Rural Integral (RRI).

[105]

Un aspecto de la solución al problema de las drogas ilícitas es la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, para lo cual es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 100).

La solución para los cultivadores está regida por los principios de la integración de la estrategia de la sustitución de cultivos ilícitos a la RRI, por la construcción conjunta, participativa y concertada de la implementación de la estrategia (Rocha, 2016); igualmente, por la adopción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las condiciones de cada territorio, el respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana, y la sustitución voluntaria (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 103). Estos principios toman forma concreta en «Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con

participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos» (p. 102).

El Acuerdo Final es enfático en la dejación de los cultivos ilícitos por parte de los campesinos, siempre y cuando la RRI pueda realizarse en los términos estipulados por las partes. Sin renunciar al eventual uso de la fuerza estatal para erradicar cultivos ilícitos, esta parte del Acuerdo supone que el fortalecimiento de la economía rural y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí habitan conducirán a la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos.

Para que tal situación sea realidad es necesaria la presencia del Estado en sus distintas dimensiones y no solo con su «rostro» tradicional, el militar, para consolidar las normas del Estado social de derecho y la convivencia ciudadana. De allí, por ejemplo, el reto de construir infraestructura —vial, educativa, salud, entre otros— y crear entornos productivos que permitan la producción de materias primas de calidad y la agregación de valor a estas. Por esto, el PNIS aparece como un programa que vincula el punto uno —RRI— y el cuatro —Solución al Problema de las Drogas Ilícitas— del Acuerdo Final para avanzar en la paz territorial.

[106]

2. Características del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El PNIS fue implementado con el Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto 362 de 2018. El primero reconoce el carácter socioeconómico del problema de los cultivos de uso ilícito:

El Gobierno se compromete a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-, con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos (Decreto Ley 896 de 2017, p. 3).

Este decreto justifica la necesidad de implementar programas integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo como herramienta para solucionar el problema de las drogas ilícitas. Estos programas,

con sus respectivos planes, son considerados «parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI que contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos» (p. 2). Para lograr los propósitos del PNIS, el Decreto Ley 896 plantea que la *sustitución voluntaria* por parte de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos.

El Decreto Ley precisa que el PNIS tendrá los siguientes elementos: a) las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito definidas en el Protocolo de protección para territorios rurales; b) los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades; c) priorización de territorios; d) tratamiento penal diferencial; y e) construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) (p. 4).

Respecto a la selección de los territorios, el Decreto Ley 896 indica que el PNIS tiene una cobertura nacional, sin embargo, la implementación empezó en los territorios priorizados según los siguientes criterios: zonas priorizadas en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); densidad de cultivos de uso ilícito y de población; parques nacionales naturales; y comunidades acogidas al tratamiento penal diferencial (p. 5). También establece que el proceso de planeación participativa de las comunidades, Gobierno nacional y autoridades locales en los Pisda debe contemplar para su formulación e implementación estos componentes: los Planes de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos (PAI) que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades; obras de Infraestructura rápida; componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; plan de formalización de la propiedad; planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; cronogramas, metas e indicadores (p. 5). El PNIS tiene vigencia por 10 años.

[107]

Los Pisda son el instrumento por medio del cual las comunidades participan en la planeación de proyectos productivos alternativos a los cultivos de uso ilícito. Según el Decreto Ley 896, los acuerdos entre Gobierno y las comunidades que participen de los Pisda deberán ser integrados en los PDET. Este conjunto de acciones tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito «a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso

ilícito» (p. 10). También establece como beneficiarios del PNIS a «las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016» (p.10).

La norma señala que la dirección general del PNIS es la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El artículo 2 decreta las instancias para la ejecución: la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General —Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial— y el Consejo Permanente de Dirección. Igualmente, las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS son los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento.

[108]

El Decreto 362 de 2018 establece que la Junta de Direccionamiento Estratégico «tomará sus decisiones por consenso y estará integrada así: Cuatro representantes del Gobierno Nacional de alto nivel, designados por el presidente de la República, uno de los cuales la presidirá; y cuatro representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación» (p. 2). La Secretaría Técnica de la Junta de Direccionamiento Estratégico la ejercerá la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El decreto indica que el Consejo Permanente de Dirección es una instancia de apoyo a la Dirección General del PNIS y estará integrada por tres representantes del Gobierno nacional, designados por el director del PNIS, uno de los cuales la presidirá, y tres representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación y representantes de organizaciones sociales de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, elegidos por la Junta de Direccionamiento Estratégico (p. 5).

El Decreto 362 también establece que en cada municipio donde se desarrolle el PNIS la Comisión Municipal de Planeación Participativa será la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS para la construcción de los Pisda, sin perjuicio de las funciones y competencias atribuidas a las diferentes autoridades (p. 6). Se estipula que el Consejo

Municipal de Evaluación y Seguimiento es la instancia encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los Pisda y de los Planes de Atención Inmediata (PAI).

El proceso para elaborar el PNIS está dividido en tres etapas: la primera tiene el objetivo de «construcción de confianza, la erradicación voluntaria de cultivos y el desarrollo de los primeros cultivos alternativos a la coca» (Instituto Kroc, 2017, p. 96). Esta etapa tiene, a su vez, tres componentes:

a) *Acuerdos comunitarios*: estos acuerdos buscan el compromiso de las comunidades para arrancar voluntariamente los cultivos de coca y no volver a participar en actividades relacionadas con el narcotráfico. El Gobierno adquiere el compromiso de parar la persecución judicial contra los cultivadores, apoyar la sobrevivencia económica de las familias por medio del desarrollo de actividades económicas que permitan la transición de cultivos de uso ilícito a cultivos lícitos y generar así condiciones de acceso, comercialización e infraestructura en los territorios (Instituto Kroc, 2017, p. 96).

b) *Acuerdos individuales*: este componente establece el tamaño y ubicación georreferenciada de los cultivos declarados por los cultivadores, la caracterización de las familias y las personas productoras, cosechadoras o no cultivadoras que viven en las comunidades participantes del PNIS. Las unidades familiares que deciden participar del PNIS conforman las comunidades que recibirán los beneficios del Plan de Acción Inmediato (PAI) (Pares, 2018, p. 139).

[109]

El PAI ofrece a los participantes recursos para dos años, distribuidos así (esto a precios de 2018): primer año, ingreso laboral de un millón de pesos mensuales por doce meses para remunerar actividades de sustitución de cultivos, preparación de tierras o trabajo en obras públicas de interés comunitario; incentivo de auto sostenimiento y seguridad alimentaria equivalente a una sola asignación de un millón ochocientos mil pesos; adecuación y ejecución de proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido por una asignación presupuestal única de COL\$ 9 000 000 y asistencia técnica durante todo el proceso por un monto de COL\$ 1 600 000, con un total asignado por familia para el primer año de COL\$ 24 400 000. Para el segundo año el PNIS establece un ingreso laboral de COL\$ 500 000 hasta por ocho meses, un apoyo para proyecto productivo por COL\$ 6 000 000 y

asistencia técnica COL\$ 1 600 000, con un total asignado por familia para el segundo año de COL\$ 11 600 000. Finalmente, una familia que participa de los dos años recibe en total COL\$ 36 000 000 (CesPaz, 2017).

c) *Erradicación voluntaria*: las familias participantes del programa, una vez reciben el primer subsidio, empiezan a arrancar las hectáreas de coca, actividad verificada por la UNODC (Instituto Kroc, 2017, p. 96). La segunda etapa del PNIS tiene como objetivo la sustitución de los cultivos y la transformación territorial que incluye recoger las primeras cosechas y comercialización de los productos de sustitución, y que empieza con la construcción participativa de los Pisda por parte de las comunidades y los actores territoriales. La tercera etapa concibe la estabilización e inserción económica de los territorios, la integración definitiva de las comunidades en circuitos económicos regionales, nacionales y globales, y la transformación social, económica, física y cultural de los territorios.

3. La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Antioquia

[110] Los cultivos de uso ilícito están concentrados en tres departamentos, sin embargo, Antioquia ha sufrido un aumento de los cultivos: «para 2017, 25 de los 125 municipios del departamento tienen cultivos de coca y representan el 7,6% del total nacional» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 112). Igualmente, Antioquia tiene sectores claves para el procesamiento y la distribución de las drogas ilegales en el país. La subregión más afectada es Bajo Cauca. Allí, los municipios con mayor concentración de cultivos son Tarazá y Cáceres. A partir de 2013, municipios considerados casi libres de cultivo de coca volvieron a aumentar las hectáreas, estos son los casos de El Bagre, Nechí y Zaragoza. En esta misma tendencia están los municipios de la subregión Norte: Valdivia e Ituango. En esta subregión debe considerarse también el caso del municipio de Briceño, donde el gobierno desarrolló un piloto del PNIS que, para 2017 «mostró una tendencia a la reducción de cultivos al pasar de 736 hectáreas a 414» (Banguero, Valencia y Valencia, 2019, p. 112).

Al hacer un balance de la implementación del PNIS en Antioquia es necesario advertir que la información disponible a fecha de redacción de este texto data, en su mayoría, de 2018. La información más reciente es un informe ejecutivo realizado por la UNODC (2019, noviembre 12), el cual advierte

que la fecha de corte del informe fue el 31 de octubre de 2019. El contraste de información, más informes de 2018 y menos en 2019, posiblemente tenga explicación en el cambio de Gobierno nacional y con él las modificaciones al PNIS. Estas modificaciones permiten afirmar que el programa está dejando el carácter de sustitución para convertirlo en uno de erradicación forzada, sobre este aspecto se volverá más adelante.

En la situación de Antioquia, en la primera etapa, momento de Acuerdos Individuales (familias), según UNODC (2019, noviembre 12), la participación de Antioquia en el PNIS en el ámbito nacional tiene un porcentaje de 11,8%, esto equivale a la participación de 11 777 familias (p. 21). Estas familias, de acuerdo con el informe, están radicadas en cinco municipios (tabla 1).

Tabla 1. Familias participantes en acuerdos individuales de sustitución, departamento de Antioquia, 2019.

Municipio	Cultivador	No cultivador	Recolector	Total
Anorí	1568	515	391	2474
Briceño	1532	732	453	2717
Cáceres	1172	292	207	1671
Ituango	657	36	102	795
Tarazá	2937	320	863	4120
Total	7866	1895	2016	11 777

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

El PNIS —según la tabla 1— permitió la participación de familias que tienen cultivos propios —cultivador—; familias que no cultivan plantas de uso ilícito, pero habitan zonas afectadas por el narcotráfico —no cultivador—; y familias que trabajan como recolectores —recolector—. De estas familias, al 31 de enero de 2019, el porcentaje de los que habían recibido por lo menos uno de los pagos programados por el PNIS fue de 76,4% (UNODC, 2019, noviembre 12, p. 4). Un porcentaje relativamente alto respecto a la tendencia nacional ubicada en 69,5% (p. 3). Las familias que recibieron la totalidad de los pagos a 31 de enero de 2019 fueron 1189, todas las familias son del municipio de Briceño.

[111]

Este municipio se destaca porque fue seleccionado para realizar el piloto de desminado nacional y también para implementar el PNIS en el departamento, por ello los datos disponibles sobre proyectos de seguridad alimentaria están referidos solo a este municipio, dado que es el más avanzado en la implementación. Los proyectos de seguridad alimentaria están orientados a complementar la dieta nutricional de las familias campesinas que participan del PNIS por medio de la producción de alimentos. El informe de UNODC (2019, noviembre 12) muestra que en el caso de Antioquia solo el municipio de Briceño tenía familias (1778) con proyectos de seguridad alimentaria en implementación.

El municipio de Anorí, por su parte, figura con la selección de las organizaciones encargadas de los proyectos de seguridad alimentaria: Asociación de Productores Agropecuarios de Anorí (Apanor) y Asociación Municipal de Cacaocultores de Anorí (Asomucan), cada una atiende 1041 familias. El mencionado informe también muestra el número de familias por municipio que han recibido asistencia técnica integral, en él nuevamente figura Briceño y dos municipios del Bajo Cauca: Cáceres y Tarazá (véase tabla 2).

[112]

Tabla 2. Asistencia técnica integral en implementación en Antioquia, 2019.

Organización	Municipio	Cantidad de familias
Asociación para el Desarrollo Productivo, Económico, Social y Ecológico del Municipio de Briceño (Asdesebri)	Briceño	967
Asociación de Productores Agropecuarios y Cacaocultores del Municipio de Cáceres (Aproaca)	Cáceres	1538
Asociación de Cacaocultores de Taraza (Acata)	Tarazá	2168

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Respecto al segundo momento de esta primera etapa, el PAI comunitario, el informe UNODC (2019, noviembre 12) muestra, sin relacionar los datos con esta etapa del PNIS, la cantidad de familias recolectoras vinculadas a actividades de interés comunitario. Los datos son solo de dos municipios (véase tabla 3).

Tabla 3. Recolectores vinculados a actividades de interés comunitario en Antioquia, 2019.

Organización	Municipio	Cantidad de recolectores
Asociación de Juntas de Acción Comunal y Vivienda Comunitaria (Asocomunal)	Cáceres	180
Salva Terra	Briceño	244
Total		424

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Y sobre el tercer momento de la primera etapa, la erradicación voluntaria, el informe de UNODC (2019, noviembre 12) presenta la siguiente información (véase tabla 4).

Tabla 4. Cumplimiento erradicación voluntaria frente a línea base en el departamento de Antioquia a 2019.

Municipio	Cumplimiento porcentual	Área erradicada voluntariamente
Anorí	97%	1381 ha
Briceño	99%	546 ha
Cáceres	90%	930 ha
Tarazá	97%	1038 ha
Total	96%	3895 ha

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC (2019, noviembre 12).

Exceptuando Ituango, el cual no aparece en la tabla 4, pero que sigue figurando como municipio con cultivos y de alta conflictividad,¹ los datos permiten afirmar que el porcentaje de cumplimiento con la erradicación voluntaria ha sido alto. En Briceño, municipio pionero en el PNIS, la persistencia de los cultivos de uso ilícito es de 0,1% (UNODC, 2019, noviembre 12, p. 11). La segunda etapa del PNIS contempla la construcción participativa de los Pisdas; y la tercera etapa demanda la realización de las obras contenidas en el Pisdas. Sobre estas dos etapas no se encontró información disponible.

Con datos de abril de 2018, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional plantea que si bien los cuatro municipios

de Antioquia —Anorí, Briceño, Cáceres y Tarazá— tienen comisiones municipales de planeación participativa, solo el municipio de Briceño cuenta con la comisión municipal de evaluación y seguimiento, y ninguno de estos municipios tiene un consejo asesor territorial, ni ha construido el Pisda (Secretaría Técnica, 2019).

Como puede apreciarse, la situación de los municipios de Antioquia participantes del PNIS es diferenciada: Briceño —piloto nacional—, junto con municipios priorizados como Anorí, Cáceres y Tarazá, son los de mayor avance porque «cuentan con acuerdos colectivos, inscripciones y pagos en diferentes etapas» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13); mientras que municipios como Valdivia, Campamento e Ituango están con acuerdos colectivos y preinscripciones; y El Bagre, Yarumal, Nechí, Toledo, Sabanalarga y San Andrés de Cuerquia aparecen con socializaciones del programa, algunas preinscripciones y a la espera de la firma de acuerdos colectivos (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13). No obstante, la implementación no ha pasado de la primera etapa. Sobre las otras dos etapas, construcción del Pisda y su implementación, no hay mayores avances.

4. Dificultades en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Antioquia

[114]

La implementación del PNIS en Antioquia, como en otras partes del país, ha tenido diferentes limitantes, entre ellas se destacan dos, por su mayor recurrencia en el territorio. La primera está relacionada con el recrudecimiento de la violencia en los territorios objeto de sustitución de cultivos de uso ilícito. Un resumen, de la situación es el siguiente:

Las dificultades que en materia de orden público se presentan en los territorios, donde grupos armados al margen de la ley, asesinan, amenazan, desplazan y extorsionan a las comunidades vinculadas al programa, en este último caso, solo en el municipio de Tarazá, la extorsión en el último pago hecho a los campesinos ascendió a 370 millones de pesos. De la misma manera, la exigencia por parte de estos grupos armados ilegales de que se les pase las listas de los vinculados al programa, la declaración de objetivo militar a campesinos y a integrantes del equipo FARC en el PNIS para Antioquia, lo que está generando preocupantes situaciones sociales en los municipios: toques de queda, confinamientos, bloqueos de alimentos, entre otros (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

El reacomodo de organizaciones al servicio del narcotráfico en las zonas dejadas por las FARC-EP representa un riesgo para la seguridad de los líderes comunitarios, funcionarios y exguerrilleros que están adelantando trabajo en este tipo de programas. En el informe presentado por la Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2018) se señala la preocupante situación de asesinatos a líderes sociales en Colombia. Entre los perfiles de las personas que están siendo victimizadas sobresalen aquellas que participan y promocionan el programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Ese tipo de liderazgo es perseguido por las organizaciones interesadas en seguir con el negocio del narcotráfico. En el caso de Antioquia, «firmado el Acuerdo Colectivo Municipal el 1 de septiembre del 2017, han sido asesinados por lo menos 13 líderes del programa de sustitución en el Bajo Cauca, muchos otros se han desplazado forzosamente y el Estado no ha brindado las garantías ni ha cumplido con otros compromisos indispensables para hacer más efectivo el programa» (Asobac, 2019, abril 17).

La segunda dificultad son los incumplimientos por parte del Gobierno nacional, encargado de dirigir la implementación del PNIS, asunto que sucede también en otras partes del país (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019). Desde el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) venían dándose los incumplimientos con las familias participantes del programa, los cuales obedecerían a «una inadecuada financiación del programa, lo cual impide que se desarrollen simultáneamente y de manera adecuada según la ruta metodológica el programa en todos los municipios vinculados al mismo, pues la falta de financiación hace que se tengan que priorizar unos, dejando paralizados otros» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

[115]

Estos incumplimientos han aumentado desde el cambio de gobierno. En efecto, con la llegada de Iván Duque (2018-2022) a la Presidencia, el asunto no es solo la adecuada financiación del programa, la cuestión central es que el nuevo gobierno desea desmontar totalmente la estrategia de sustitución o darle un papel secundario en su política de drogas, con lo cual el énfasis estaría puesto en la erradicación forzada, haciendo uso de la aspersión con glifosato y dejando de lado el diálogo social con los cultivadores. Este giro permite comprender las afirmaciones realizadas por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019):

En relación con las estrategias para la comunicación y promoción del PNIS (A. F. 4.1.5), en el periodo analizado por este informe, la Secretaría Técnica no registró información sobre nuevas jornadas

de socialización del PNIS y los respectivos programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Éste es uno de los puntos del A.F. que, desde agosto de 2018, no ha presentado nuevos avances de implementación (pp. 143-144).

La falta de adecuado financiamiento y la tendencia del nuevo gobierno a desmontar el PNIS ha generado que «el 86 por ciento de las familias antioqueñas que están en el PNIS sigue esperando que le terminen de llegar los pagos mensuales temporales o que llegue los proyectos para empezar a producir, o incluso que arranquen los pagos» (Lopera, 2019, mayo 31). A esta situación debe articularse el hecho de que, según el Acuerdo Final, los delegados de organización FARC tenían la labor de socializar el PNIS con las familias cultivadoras. Pero con el cambio de gobierno nacional, de 50 delegados FARC quedaron 16, uno por departamento. Este cambio es catalogado por Luis Ospina, delegado de las FARC al PNIS Antioquia, como una «decisión no democrática» (Lopera, 2019, mayo 31).

Los cambios en el programa por parte del nuevo gobierno han hecho notoria la directriz de darle menos participación a las FARC.

[116]

La participación de excombatientes de las FARC en labores de implementación de compromisos del A. F. (4) ha disminuido entre 80% y 90% (Reunión con componente FARC de PNIS). Antes de agosto de 2018, esta participación funcionaba con 54 delegados de FARC en el PNIS; siete en la dirección nacional, tres en el consejo permanente de dirección, doce departamentales y 34 municipales (Secretaría Técnica, 2019, p. 154).

De acuerdo con Sara Lopera (2019, mayo 31), el desmonte o suspensión del programa sería un hecho:

El gobierno de Iván Duque solo le va a cumplir a las familias que alcanzaron a firmar acuerdos individuales, pues desde octubre anunció que no va a firmar más acuerdos, ni siquiera con familias que quedaron bajo la sombrilla de los acuerdos municipales. Por eso, a los campesinos de El Bagre, Nechí, Sabanalarga, Toledo, San Andrés de Cuerquia y Yarumal, donde se inició la socialización del Programa y solo alcanzaron a hacer el compromiso colectivo, los dejaron iniciados.

Dejar a las familias cultivadoras «iniciadas» ha conducido a que parte de los participantes señalen al programa de incumplir con los acuerdos: «Ocho líderes campesinos de los diferentes municipios donde está andando

el PNIS en Antioquia coinciden en que sienten que les incumplieron. Eso porque ellos arrancaron las matas de coca, pero los pagos están retrasados, y la mayoría de los proyectos productivos y la asistencia técnica no han llegado” (Lopera, 2019, mayo 31). Los incumplimientos del Gobierno y la amenaza de los actores armados ilegales serían factores centrales para que algunos de los participantes del PNIS hayan reincidido en el cultivo de coca:

Los líderes coincidieron en que, en sus municipios, hay campesinos que están volviendo a sembrar coca. «Nos dicen que produzcamos otras cosas, pero no tenemos ni plata, ni vías, ni centros de acopios para hacerlo. Mientras que la coca, en seis meses, puede dar entre 10 y 20 millones de pesos», nos dijo otro líder de Anorí que prefiere no ser citado (Lopera, 2019, mayo 31).

La situación que parece seguir o incluso agravarse en la región Bajo Cauca:

Ante las demoras y las presiones de los grupos armados, el regreso a los cultivos de coca en el Bajo Cauca se convierte en una opción cada vez más seductora. Uno de los líderes de una comunidad indígena de Cáceres asegura que algunos de los miembros de su pueblo han vuelto a la siembra. Dependiendo de la zona donde esté el cultivo, las ventas serían repartidas entre paramilitares y guerrilla. Otro líder de la zona reconoce que hoy les pagan \$1'200.000 por kilo de base de coca, un precio similar al de hace ocho años y que sería poco rentable para los precios de los insumos en la actualidad. «No es rentable, si los campesinos estamos volviendo es porque el Gobierno se comprometió con los campesinos y no nos cumplió. Hace ocho meses o más estamos esperando insumos para la producción alimentaria de una huerta casera y eso no se ha dado», declaró (Lombo, 2019, septiembre 9).

[117]

Un factor adicional que ha contribuido al «desencanto» de los participantes con el PNIS es la desarticulación entre instituciones y de estas con la comunidad:

Otra de las dificultades se trata de la falta de articulación tanto con las comunidades como a nivel interinstitucional entre las entidades que se encargan de la implementación. Concretamente se encuentra poca articulación con la ART y el proceso de los PDET. Además, como otra consecuencia de la falta de articulación, se han denunciado casos en algunas zonas del país, en las cuales familias que han firmado pactos voluntarios de sustitución, han sido objeto de intervenciones de

erradicación forzada, lo cual genera desconfianza en las comunidades (Instituto Kroc, 2018. p. 165).

En la situación de Antioquia, dicha desarticulación es palpable cuando la misma Gobernación de departamento envía mensajes contradictorios con sus programas «Antioquia libre de coca» y el PNIS: «La descoordinación y choque con el programa Antioquia Libre de coca de la gobernación de Antioquia, que ha confundido a los campesinos, los ha puesto en un escenario de competencia entre programas, los desinforma y desde la gobernación se promueven políticas dañinas y caducas como la aspersión de glifosato con drones y helicópteros» (Organizaciones Firmantes, 2018, diciembre 13).

Todos estos factores condujeron a las comunidades campesinas del Bajo Cauca a realizar una declaración pública. En ella manifiestan que:

Lo que prometía ser un programa integral y rápido, luego de más de año y medio no ha llegado al cumplimiento del 50%. Esta desidia estatal tiene un efecto negativo y un grave impacto contra la seguridad alimentaria de los núcleos familiares que decidieron acceder al PNIS, hoy en día es notorio el detrimento de derechos adscritos al programa como el acceso de alimentos, la salud, la educación, entre otros; ahora sin los planes de atención del Gobierno y sin la ejecución de proyectos para la seguridad alimentaria toda la población se encuentran al borde de la peor crisis humanitaria sin precedentes en la región (Asocbac, 2019, abril 17).

[118]

Conclusiones

La implementación de los PNIS está evidenciando la ruptura que se tiene con el enfoque inicial del Acuerdo Final. Se está implementando un programa muy distinto al que se acordó y aprobó. Es un programa desarticulado a la Reforma Rural Integral, carente de proyectos integrales, que le falta concertación y participación de las comunidades, y con una proyección de corto plazo. Las dificultades para el sostenimiento del PNIS con las familias inscritas y especialmente el gradual desmonte del programa por parte del nuevo gobierno afectan sustancialmente este componente que, según el Acuerdo Final, hace parte de la triada de la paz territorial.

A la situación preocupante del PNIS debe articularse el estado de los otros dos componentes de la triada: las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las víctimas no han sido aprobadas por el Congreso de

la República y debido a la puja política parece difícil que logren su aprobación legal; y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son el componente más avanzado porque fueron elaborados y considerados en el plan de desarrollo nacional, aunque sin claridad de la asignación presupuestal. Antioquia cuenta con cuatro: subregión de Urabá, subregión el Bajo Cauca y Nordeste, y dos compartidos, uno con Chocó —Murindó y Vigía del Fuerte— y el otro con el Sur de Bolívar —Yondó—.

La situación de la implementación del PNIS en Antioquia en términos de cobertura parece reflejar el análisis realizado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019): «La no ampliación de la cobertura del PNIS en términos de familias vinculadas no representa un incumplimiento del A.F. en tanto éste no especifica el número de familias que debe vincular el PNIS, ni la cantidad de hectáreas (ha) a erradicar y/o sustituir de manera voluntaria» (p. 142). Sin embargo, las mayores dificultades del programa las viven las familias inscritas debidamente al tener que enfrentar tanto la acción de los grupos armados ilegales que se oponen a la sustitución como a los incumplimientos del Gobierno.

La situación resulta preocupante porque la sustitución suele ser más eficiente que la erradicación forzada. Según Francisco Gutiérrez Sanín, quien dirigió una encuesta a la población participante del PNIS en dos de los municipios con más cultivos en el país: «Coincidiendo mucho con lo que establecen otras fuentes, nuestra encuesta encuentra que los porcentajes de reincidencia después de abandonar el cultivo de la coca por fumigación son altísimos. En cambio, con este programa las tasas de reincidencia son muy bajas» (Semana, 2019, agosto 23). En ese sentido: «En términos regionales, se destaca por sus altos resultados en materia de sustitución el departamento del Putumayo, en donde han sido erradicadas 9.219 hectáreas (31,36% del total nacional) de manera voluntaria. A éste le siguen orden descendente los departamentos de Caquetá y Antioquia con 4.302 hectáreas y 3.895 hectáreas, respectivamente» (Secretaría Técnica, 2019, p. 145).

[119]

La eficiencia y eficacia de la sustitución comparada con la erradicación no son el único atributo del programa. Francisco Gutiérrez Sanín agrega que:

El efecto positivo más importante, del que se habla muy poco, es que permitió a los cultivadores de coca tener una interfaz clara y directa con el Estado. Sorprendentemente, de esto no se habla casi nunca en el debate público colombiano. Pero es absolutamente vital, tanto para

los cultivadores como para el Estado. Por ejemplo, la opinión de los encuestados sobre los funcionarios del PNIS es en general bastante buena (Semana, 2019, agosto 23).

Por supuesto que estos atributos no son óbice para que Gutiérrez también reconozca las diferentes dificultades del PNIS (Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019). Entre ellas, destaca que «no se puede hacer política de sustitución ignorando sistemáticamente a los “sustituyentes”. No le temamos a la voz de estos productores. Se trata de colombianos muy, muy parecidos a nosotros en muchos sentidos» (Semana, 2019, agosto 23). Voz afectada porque faltarían recursos para atender a las familias inscritas debidamente, porque el gobierno Duque no está interesado en ampliar la cobertura para así poder hacer mayores esfuerzos en su guerra contra las drogas por medio de la erradicación forzada, voz silenciada por la violencia de los grupos armados enemigos del PNIS. Estado de cosas en esos territorios más cercana a la guerra que a la paz prometida por el Acuerdo Final.

[120]

Finalmente, con la erradicación forzada sobre la voluntaria como estrategia central del Gobierno se está retrocediendo en la historia y desaprovechando la oportunidad de implementar y ampliar un programa que bien trabajado permitiría construir capital social. El enfoque prohibicionista y la estrategia de la guerra contra las drogas, sustitución y erradicación de cultivos ilícitos en el país terminan por reproducir las dinámicas de la violencia local que afectan la legitimidad y gobernanza del Estado, imposibilitándose así avanzar en la construcción y consolidación de infraestructuras locales de paz en los territorios más afectados por la guerra a la cual el Acuerdo Final puso fin.

Referencias bibliográficas

1. Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (Asocbac). (2019, abril 17). El Gobierno no cumple el PNIS, nos somete así, a una profunda crisis humanitaria. Campesinos Tarazá (Antioquia). *Kavilando*. <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6860-el-gobierno-no-cumple-el-pnis-nos-somete-asi-a-una-profunda-crisis-humanitaria-campesinos-taraza-antioquia>
2. Banguero, Harold; Valencia, León y Valencia, German. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Unicatólica.
3. Centro de Estudios para la Paz (CesPaz). (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-. <http://cespaz.com/Descargas/>

Sustituci%C3%B3n%20de%20Cultivos/PNIS%20y%20PISDA/CESPAZ%20Estructura%20PNIS.pdf

4. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 362. (22 de febrero de 2018). 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. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

5. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 896. (29 de mayo de 2017). 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>

6. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2010). Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_statement_ES.pdf

7. DW. (2020, junio 17). Descienden los cultivos de hoja de coca en Colombia, aunque sube la producción de droga. <https://www.dw.com/es/descienden-los-cultivos-de-hoja-de-coca-en-colombia-aunque-sube-la-producci%C3%B3n-de-droga/a-53851628>

8. Escobedo, Antonio. (1998). *Historia de las drogas*, Vol. 3. Madrid: Alianza.

9. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). *Cómo va la Paz Antioquia*. Bogotá, D. C.: Pares.

10. Garay, Jorge y Salamanca, Eduardo. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Bogotá, D. C.: Debate.

11. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

12. Goffman, Erving. (2003). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

13. González, Adriana. (2010). *Viajeros de ausencias: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

14. Gutiérrez Sanín, Francisco; Machuca Pérez, Diana Ximena y Cristancho, Sebastián. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 32 (97). <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>

15. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

16. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia:

[121]

diciembre 2016-mayo 2018. https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

17. Insuasty, Alfonso y Sánchez, David. (2018, octubre 29). Acuerdo de Paz en Colombia: ¿una oportunidad perdida? *Kavilando*. <https://kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6477-acuerdo-de-paz-en-colombia-una-oportunidad-perdida>

18. Lombo Delgado, Juan Sebastián. (2019, septiembre 9). El eterno regreso de los cultivos de coca al Bajo Cauca. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-eterno-regreso-de-los-cultivos-de-coca-al-bajo-cauca-articulo-879850>

19. Lopera, Sara. (2019, mayo 31). Los coletazos de la sustitución de Duque llegan a Antioquia. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-paisa/los-coletazos-sustitucion-duque-llegan-antioquia-71863>

20. Molano, Alfredo. (2015). *Selva adentro*. Bogotá, D. C.: Punto de Lectura.

21. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019, noviembre 19). *Informe ejecutivo consolidado No. 19. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos* (PNIS). https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._19.pdf

22. Organizaciones Firmantes. (2018, diciembre 13). El PNIS avanza, pero sería de mayor impacto si contara con la decidida voluntad del actual gobierno. *Kavilando*. <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6543-el-pnis-avanza-pero-seria-de-mayor-impacto-si-contara-con-la-decidida-voluntad-del-actual-gobierno-colombia>

23. Restrepo Parra, Adrián. (2015). Mesa de negociación de la Habana: la solución al problema de las drogas ilícitas. *Ser Solidario*, 7, pp. 20-29.

24. Restrepo Parra, Adrián. (2020). *Ciudadanos consumidores de cannabis*. Bogotá, D. C.: Tirant lo Blanch.

25. Rivera, Miguel y Rubiano, Edicson. (2016). El observatorio, una herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en la región Tolima. *Cooperativismo y Desarrollo*, 24 (109). <https://doi.org/10.16925/co.v24i109.1510>

26. Rocha, Ricardo. (2016). Informe N.º 5 de progreso de la asistencia técnica Especializada. Una visión de la Política de Cultivos Ilícitos en el Postconflicto. Progreso de la Asistencia Técnica Especializada. Periodo 02/2016-06/2016. https://www.researchgate.net/profile/Ricardo-Rocha-27/publication/311540658_Una_vision_de_la_politica_de_cultivos_ilicitos_en_el_postconflicto/links/59b42caa2728472d8ae64/Una-vision-de-la-politica-de-cultivos-ilicitos-en-el-postconflicto.pdf

27. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales*. Bogotá, D. C.: Cerac. <https://docs>

google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/V2-Sexto_informe_trimestral_Secretara_Tcnica.pdf

28. Semana. (2019, agosto 23). «Los incumplimientos y las irregularidades asociadas al programa de sustitución de cultivos son permanentes»: Francisco Gutiérrez. <https://www.semana.com/nacion/articulo/funcionamiento-del-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/629064>

29. Silva, Diego. (2016). *Drogas y derecho penal en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

30. Testigo Directo. (2010, junio 1.º). Historias Olvidadas: Marchas cocaleras - Testigo Directo [Archivo de video]. <https://www.youtube.com/watch?v=rjs0Kw6Nr6I&feature=youtu.be>

31. Tokatlian, Francisco (comp.). (2009). Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios. En: *Drogas y Prohibición. Una vieja guerra un nuevo debate* (pp. 27-56). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

32. Valencia, Germán y Chaverra, Fredy. (2020, julio 7). Otro desplazamiento forzado de firmantes de la paz. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://pares.com.co/2020/07/07/desplazamiento-colectivo-forzado-de-firmantes-de-la-paz/>