

Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del  
**Programa Nacional de Sustitución de  
Cultivos de Uso Ilícito**

# PNIS



**Delegada  
para los Asuntos  
Agrarios y Tierras**



# **Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS**

Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

---

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**Carlos Alfonso Negret Mosquera**  
Defensor del Pueblo

**Jorge Enrique Calero Chacón**  
Vicedefensor

**Jorge Eduardo Camargo Carvajal**  
Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios  
y Tierras  
Co-autor

**William Salazar Valencia**  
Profesional Especializado Grado 19  
Autor

**Lina Johana Rodríguez Enciso**  
Profesional Especializado Grado 17  
Autora

**Ana Karina Vega**  
Profesional Universitario Grado 15  
Autora

**María Cristina Galindo Jerez**  
Asesora Nacional  
Coautora

**Wilman Moreno Perea**  
Asesor Agrario Regional Guaviare  
Coautor

**Rubén Darío González Ramírez**  
Asesor Agrario Regional Nariño  
Coautor

**Defensoría del Pueblo de Colombia**  
Cra. 9 No. 16-21  
Apartado Aéreo 24299 – Bogotá, D. C.  
Código Postal 110231  
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

**Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS**

**ISBN:** 978-958-8895-63-5

**Iván Mauricio Delgado Riveros**  
Diseño gráfico y diagramación

Impresión  
**Imprenta Nacional de Colombia**

**Bogotá D.C., diciembre de 2017**

# Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS

Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras



## Tabla de Contenido

1.	Introducción.	7
2.	Marco de referencia sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito entre 1994 y 2018: seis periodos presidenciales bajo el enfoque de desarrollo alternativo.	9
3.	Contexto normativo y jurisprudencial en materia de cultivos de uso ilícito.	17
3.1.	Régimen aplicable internacional.	17
3.2.	Régimen aplicable en el orden interno.	19
3.3.	Desarrollo jurisprudencial sobre la materia.	30
4.	Instituciones competentes en materia de lucha contra la presencia de cultivos de uso ilícito.	37
4.1.	Consejo Nacional de Estupefacientes.	37
4.2.	Ministerio de Justicia y del Derecho.	38
4.3.	Policía y Ejército Nacional.	39
4.4.	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.	40
5.	Seguimiento al diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	41
5.1.	Generalidades del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	41
6.	Análisis de casos.	63
6.1.	Diseño e implementación del PNIS en el municipio de Cumaribo - Vichada.	63
6.2.	Diseño e implementación del PNIS en el municipio de Tumaco, Nariño.	81
6.3.	Diseño e implementación del PNIS en el departamento de Guaviare.	93
7.	Conclusiones y recomendaciones finales.	109
8.	Referencias.	113



## 1. Introducción

El presente informe se traza por objetivo hacer un análisis acerca de los alcances, perspectivas, limitaciones y retos de los programas de sustitución voluntaria, desde un enfoque de derechos humanos, partiendo del contexto normativo vigente y del nuevo enfoque propuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final).

El contenido del punto 4 del Acuerdo Final busca dar un viraje a la manera como tradicionalmente se ha abordado la problemática de los cultivos de uso ilícito, desde un enfoque que le imprime un carácter prevalente a la sustitución voluntaria de las plantaciones de las que se derivan estupefacientes, entendiendo la erradicación manual forzosa como una acción residual que se reserva el Gobierno Nacional cuando no sea posible avanzar en un acuerdo de sustitución voluntaria o se incumplan los compromisos adquiridos por las comunidades, sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

El Acuerdo Final prevé una serie de políticas para atender de manera gradual y progresiva las distintas problemáticas relacionadas con la presencia de cultivos de uso ilícito. Dichas medidas requieren articularse con la Reforma Rural Integral para transformar las circunstancias históricas de exclusión y marginalización en el campo, lo cual ha incidido en la presencia de condiciones de vulnerabilidad estructural de las comunidades rurales.

El informe hace un análisis sobre el programa de sustitución, pero también pone en el escenario las tensiones que en la práctica se vienen presentando con la implementación simultánea de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos; situación que viene resquebrajando la confianza ciudadana de la población donde previamente se contaba con acuerdos de sustitución voluntaria o se estaba transitando hacia esa vía.

El presente documento es pertinente desde el nuevo abordaje que le imprime el Acuerdo Final a la problemática de cultivos de uso ilícito y cómo su presencia evidencia el abandono y marginaliza-



ción del campo colombiano, pero a la vez representa una oportunidad histórica de transformación y de superación de las barreras de acceso a los derechos humanos de los habitantes rurales.

La presente investigación trae la voz de las realidades comunitarias halladas en los territorios, así como las observaciones de los espacios institucionales en los que participa la Defensoría del Pueblo. El documento presenta los resultados que ha arrojado la fase inicial de implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en tres zonas focalizadas, con el objeto de abordar sus perspectivas, limitaciones, retos y propuestas desde un enfoque de derechos humanos.

De esta manera, el informe se estructura en cuatro grandes acápite. El primero, presenta los antecedentes, el contexto normativo y jurisprudencial y el diseño institucional previsto para adelantar las políticas de intervención ante la presencia de cultivos de uso ilícito, haciendo especial mención en la coyuntura actual marcada por la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, celebrada entre las FARC – EP y el Gobierno Nacional.

El segundo acápite, presenta los resultados de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como resultado de la labor de seguimiento institucional a las funciones que le corresponde adelantar a entidades públicas como la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Ministerio de Defensa, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y la Agencia de Renovación del Territorio.

El tercer acápite, se centra en 3 estudios de caso donde se viene diseñando e implementando el PNIS, con la participación de las comunidades rurales afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito. En este capítulo se analiza la información institucional requerida a los entes nacionales, regionales y locales, a la luz de la labor de acompañamiento brindado a organizaciones, líderes sociales y comunidad de base.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones dirigidas a las entidades concernientes a la implementación efectiva del PNIS, con el objeto de garantizar la incorporación de un enfoque de acción sin daño, orientado a la protección de la población rural que se encuentra en situación de vulnerabilidad manifiesta a causa de la presencia de cultivos de uso ilícito, incursión de grupos armados ilegales y débil presencia institucional.

## 2. Marco de referencia sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito entre 1994 y 2018: seis periodos presidenciales bajo el enfoque de desarrollo alternativo

En Colombia desde hace varias décadas ha existido la producción de cultivos de uso ilícito como la marihuana, la amapola y la cocaína, esta última considerada como la más importante en términos de generación de recursos para las economías al margen de la ley.

De acuerdo con el más reciente informe sobre “Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2016”<sup>1</sup>, la superficie total dedicada al cultivo de arbusto de coca ha venido aumentando desde 2015 en Colombia: de 96.000 hectáreas en ese año a 146.000 hectáreas en 2016, lo que representó un aumento del 52% y casi el doble de la superficie cultivada en 2015.

Sin embargo, pese a los esfuerzos y recursos que ha destinado el Estado en diferentes periodos de Gobierno para dar una solución definitiva y estructural al problema de los cultivos de uso ilícito, en el informe también se indica que en la actualidad el cultivo de arbusto de coca ha venido incrementando y concentrando su producción en cinco de los 23 departamentos afectados por esta dinámica de producción, así: Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Norte de Santander, con el 81% del área sembrada.

El fuerte incremento de los cultivos de uso ilícito sugiere hacer una revisión sobre los programas implementados bajo el componente de los Planes Nacionales de Lucha contra las Drogas durante estas dos últimas décadas en Colombia, para poder contar con suficientes elementos de análisis que faciliten la comprensión de los fenómenos socioeconómicos, naturales y culturales que inciden en el goce de los derechos de las comunidades asentadas en las zonas afectadas.

Las tablas que a continuación se relacionan muestran la concentración de programas que desde diferentes mandatos presidenciales han buscado la sustitución de los cultivos de uso ilícito junto a

---

1 Naciones Unidas, 2017. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2016.

la erradicación manual, de manera voluntaria o forzosa, adoptando para ello el enfoque de Desarrollo Alternativo, cuyo objetivo se fundamenta en “contribuir al desarrollo integral de las zonas de economía campesina e indígenas afectadas por la presencia significativa de cultivos ilícitos, a través de acciones que permitan prevenir el establecimiento y la reducción progresiva de dichos cultivos, al mismo tiempo que se establecen las bases para un desarrollo local y regional, fundamentado en criterios de sostenibilidad y de autonomía social y económica”. (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 9)

Dicho objetivo se rige por los principios de la competitividad y rentabilidad, como elementos activadores y amplificadores de oportunidades económicas y sociales generadoras de mayores niveles de ingresos, tal y como se aprecia a través de los diferentes programas nacionales de lucha contra las drogas:

**Tabla N°1. Gobierno Ernesto Samper Pizano 1994-1998**

Programas nacionales de lucha contra las drogas frente a los mandatos presidenciales 1994-2018			
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional Lucha Contra las Drogas	Objetivos del Programa	Descriptor del Programa
<p>“El Salto Social” Enfoque: Desarrollo Alternativo</p> <p>CONPES 2734. Documento de política que plantea el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo - PDA.</p>	<p>Programa Plante</p> <p>Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG</p>	<p>PLANTE</p> <p>El programa planteaba estrategias económicas a favor de campesinos, indígenas y afrocolombianos, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos.</p> <p>PECIG</p> <p>Este programa buscaba controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca de forma rápida y segura, buscando intervenir el primer eslabón en la producción de cocaína.</p>	<p>1. Se plantea generar y financiar alternativas productivas de corto plazo, para garantizar ingresos básicos a las familias y agricultores afectados por labores de erradicación, mediante la promoción de líneas de crédito, asistencia técnica, comercialización, empleo transitorio, seguridad alimentaria, vivienda rural y titulación de predios.</p> <p>2. El Plan de Desarrollo Alternativo tiene como objeto financiar y asistir procesos productivos sostenibles en el mediano y el largo plazo, para consolidar económica, social y ambientalmente las unidades productivas familiares de los pequeños productores.</p> <p>3. Se planteaba adelantar la erradicación por aspersión aérea a través de tres fases integradas: detección, aspersión y verificación. Dicha labor se complementaba con el Plan de Manejo Ambiental (PMA) para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir eventuales efectos negativos que pudieran causarse sobre el entorno.</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (1994). CONPES 2734. Programa Nacional de Desarrollo Alternativo - PDA. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Tabla N°2. Gobierno Andrés Pastrana Arango 1998-2002

Programas nacionales de lucha contra las drogas frente a los mandatos presidenciales 1994-2018			
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional Lucha Contra las Drogas	Objetivos del Programa	Descriptorios del Programa
"Cambio para construir la paz" Propósito: Buscar la construcción de la paz en un Estado Social de Derecho.	Programa Plan Colombia	Incidir sobre cuatro propósitos: 1. Negociación con grupos armados ilegales 2. Lucha contra el narcotráfico 3. Recuperación económica y social 4. Desarrollo institucional	1. Lucha contra el narcotráfico a partir de la erradicación forzosa (se planteó el programa de aspersión aérea para aumentar al 90% la eficacia del programa). En el marco del programa, se adelantó una estrategia de erradicación voluntaria, que arrojó resultados reducidos frente a las dimensiones del problema (37.000 familias de un total de 200.000 que vivían del cultivo de coca). 2. Recuperación económica y social a partir de los programas de Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Vías para la Paz. 3. Desarrollo institucional con la creación del Fondo de Inversión para la Paz (FIP) y el Fondo de Programas Especiales para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Como resultado del fortalecimiento institucional a nivel local, se crean las UMATAS como unidades de asistencia técnica para brindar garantías de seguridad nutricional, proyectos de mediano y largo plazo y comercialización de productos.

Fuente: Presidencia de la República. (1998-2002). Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas. Frente a las Drogas la Solución Somos Todos.

Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co>

Tabla N°3. Gobierno Álvaro Uribe Vélez 2002-2006

Programas nacionales de lucha contra las drogas frente a los mandatos presidenciales 1994-2018			
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional Lucha Contra las Drogas	Objetivos del Programa	Descriptores del Programa
<p>“Hacia un estado comunitario” Política de Seguridad Democrática.</p> <p>CONPES 3218. Documento de política que pone en consideración el PDA, para consolidar el objetivo de seguridad democrática del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006</p>	<p>Programa de Familias Guardabosques (PFGB)</p>	<p>Intervenir las estructuras financieras de los grupos armados ilegales, cuya economía ilegal de las drogas era apoyada en el debilitamiento del control y legitimidad que tenga el Estado. (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2012)</p>	<p>1. Se establecieron sanciones más amplias para la producción, financiación y comercialización de la cadena de las drogas ilícitas.</p> <p>2. Se reforzaron los mecanismos de interdicción tanto para los cultivos ilícitos, las armas y el lavado de activos, por medio de convenios fronterizos.</p> <p>3. Se incorporó el enfoque de Desarrollo Alternativo con miras a reestructurar la dinámica social rural, haciendo especial énfasis en la tenencia de la tierra y en la inversión productiva.</p> <p>La erradicación voluntaria y el control de estupefacientes se trabajaron con esquemas de subsidios, proyectos forestales de cuidado ambiental y reducción de las condiciones de la vulnerabilidad de las personas que habitan el sector rural en conflicto.</p> <p>El programa se centró en la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de mano de obra rural, a través de Proyectos Productivos y Familias Guardabosques.</p> <p>Erradicación manual forzosa. Se realizó por medio de Grupos Móviles de Erradicación (GME) con acompañamiento de la Fuerza Pública. Con esta estrategia se buscó lograr obtener un mayor impacto en la disminución del área sembrada, por la acción de arrancar la mata de coca.</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2003). CONPES 3218. Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Tabla N°4. Gobierno Álvaro Uribe Vélez 2006-2010

Programas nacionales de lucha contra las drogas frente a los mandatos presidenciales 1994-2018			
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional Lucha Contra las Drogas	Objetivos del Programa	Descriptor del Programa
<p>“Estado Comunitario: desarrollo para todos”</p> <p>Política de seguridad democrática y de defensa.</p>	<p>Programa Familias Guardabosques (PFGB)</p> <p>Programa de Proyectos Productivos (PP)</p>	<p>Generar procesos auto sostenibles de desarrollo alternativo, con el fin de beneficiar a comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, diferentes a aquellas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (áreas protegidas y de conservación).</p> <p>Se planteó que familias afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito en ecosistemas estratégicos, fueran vinculadas como guardabosques para la erradicación definitiva las plantaciones y la protección ambiental.</p>	<p>El programa se focalizó en la recuperación del territorio y la consecución de la seguridad, desde un fortalecimiento institucional en las zonas de conflicto armado, aumentado y reforzando la presencia de personal militar.</p> <p>Programa Familias Guardabosques (PFGB): El programa está dirigido a familias campesinas, indígenas y afrocolombianas ubicadas en ecosistemas social y ambientalmente estratégicos, que se encuentran vinculadas o en riesgo de involucrarse en la cadena productiva de los cultivos ilícitos.</p> <p>Su estrategia se centra en la entrega de subsidios condicionados por la firma de compromisos individuales, familiares y veredales para participar en procesos de erradicación voluntaria, acompañados de líneas productivas de conservación y/o recuperación de los ecosistemas aledaños.</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2007). Programa Familias Guardabosques. Principales Proyectos de Inversión Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

Tabla N°5. Gobierno Juan Manuel Santos 2010-2014

Programas nacionales de lucha contra las drogas frente a los mandatos presidenciales 1994-2018			
Plan Nacional de Desarrollo	Plan Nacional Lucha Contra las Drogas	Objetivos del Programa	Descriptor del Programa
<p>Prosperidad para Todos</p> <p>Sustentado en ocho grandes pilares:</p> <p>Convergencia y desarrollo regional</p> <p>Crecimiento y competitividad</p> <p>Igualdad de oportunidades</p> <p>Consolidación de la paz</p> <p>Innovación</p> <p>Sostenibilidad ambiental</p> <p>Buen gobierno</p> <p>Relevancia internacional.</p> <p>CONPES 3669, documento de política que busca la consolidación territorial mediante la articulación entre entidades que tienen impacto en los procesos integrales de erradicación manual de cultivos ilícitos y de Desarrollo Alternativo en Colombia.</p>	<p>Continuidad del Programa Familias Guardabosques (PFGB)</p> <p>Programa de Proyectos Productivos (PP)</p>	<p>Generar capacidades que mejoren la autogestión y condiciones de vida de los pobladores afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, fortaleciendo la cultura de la legalidad en territorios con presencia o riesgo de ser afectados por cultivos ilícitos y tráfico de drogas.</p>	<p>El Programa Proyectos Productivos (PPP) tiene como objetivo el establecimiento de una base económica regional y local que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo y contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades, a partir del uso sostenible de los recursos naturales.</p> <p>Por su parte, el Programa Familias Guardabosques (PFGB) incentiva a familias campesinas, indígenas y afrocolombianas, ubicadas en áreas amenazadas o en riesgo de tener cultivos ilícitos, brindándoles una alternativa legal de ingresos para poner en marcha alternativas productivas legales y ambientalmente amigables, así como iniciativas comunitarias que mejoren su bienestar.</p> <p>Se define una estrategia nacional de lucha contra los cultivos ilícitos, fundando en un enfoque territorial para neutralizar la presencia de estas plantaciones en el territorio. Se reconoce la necesidad de actuar en la fase post erradicación, para la atención de las necesidades de la población cultivadora.</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2010). CONPES 3669. Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

El anterior registro de los programas nacionales de lucha contra las drogas permiten advertir, primero, que el PNIS no es el primer programa de tales características y segundo, que se cuenta con una serie de lecciones aprendidas de los procesos y fenómenos derivados en la aplicación de los programas planteados desde el Desarrollo Alternativo.

Por su parte, algunos documentos CONPES<sup>2</sup> indican que además de las negativas consecuencias sociales que la ausencia de una política agraria robusta genera, como es el de un campo empobrecido, desde la dimensión ambiental el principal fenómeno es la presión que se ejerce sobre los ecosistemas en las zonas Andina y Amazónica por la expansión del área de siembra de los cultivos de uso ilícito. Este hecho trae como resultado la deforestación o destrucción del área natural que pertenece a los bosques, que deriva en el agotamiento de las fuentes de agua y en la eliminación de la flora y fauna, indispensables en el equilibrio del entorno regional y en la garantía de las generaciones presentes y futuras de gozar de un ambiente sano<sup>3</sup>.

Desde la dimensión cultural y socioeconómica se aprecia una dinámica mucho más compleja relacionada con los cambios de las actividades productivas tradicionales como las agropecuarias, artesanales y pesqueras, por la producción de los cultivos de uso ilícito de coca, marihuana y amapola, los cuales a su vez se convierten en fuente de financiación de los grupos al margen de la ley. Así, la llegada de estos grupos o actores a las regiones con comunidades vulnerables y escasa presencia Estatal posibilita el establecimiento de la economía de guerra y la subsecuente cascada de fenómenos que se desencadena, que van desde la distorsión del mercado laboral, la violencia, los desplazamientos, la inestabilidad, la desfiguración de valores éticos y culturales hasta la descomposición social.

En relación con la oferta, la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, se observa que el fenómeno de mayor relevancia lo representa el marco institucional que es insuficiente para garantizar procesos de desarrollo sostenidos con una efectiva presencia del Estado y su consecuente oferta, lo que trae consigo la pérdida de confianza en las instituciones oficiales, la duplicidad de esfuerzos y las intervenciones inoportunas, coyunturales e inconsistentes.

Con el anterior panorama se llega al escenario actual con el informe más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) 2017 que señala que las comunidades afectadas por los atributos de ese sistema de producción, entre el 2014 y el 2016, siguen

---

2 CONPES 2734 Programa de Desarrollo Alternativo; CONPES 3669 Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y Desarrollo alternativo para la consolidación territorial.

3 Constitución Política de Colombia 1991. Título II, Capítulo 3 – Art 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”



siendo las mismas ya que se confirma la tendencia a tener más cultivos de coca en menos territorio nacional, situación que se evidencia ante los nuevos estímulos encontrados para incrementar dicha área, tales como la percepción de reducción en el riesgo asociado con la actividad ilícita por la suspensión de la aspersión aérea y la posibilidad de evitar la erradicación forzosa mediante bloqueos a la fuerza pública.

Adicionalmente, se introdujeron términos como “cultivos de uso ilícito” en lugar de “cultivos ilícitos”; algunas comunidades interpretaron esto como una “autorización” para sembrar coca dado que lo ilegal era el uso y no el cultivo. Un tercer estímulo se basa en las expectativas para recibir beneficios como “contraprestación” por la sustitución de los cultivos de coca, en particular asociados con el punto 4 del Acuerdo Final.

De los resultados en la aplicación del Desarrollo Alternativo y de los nuevos estímulos presentes en el negocio de la siembra de cultivos de uso ilícito, el informe en mención destaca que sin desconocer el debate que genera el incremento de las hectáreas sembradas en cultivos ilícitos, el Gobierno nacional reconoce la necesidad de trabajar de manera más estratégica sobre toda la cadena del narcotráfico y, por ello, se anticipó en el año 2016 a la aplicación de la metodología y los objetivos contenidos en el punto 4 del Acuerdo Final.

Esa actividad exploratoria condujo a la suscripción de algunos acuerdos colectivos (Vichada y Córdoba) y al inicio de contactos y diálogos alrededor del propósito de implementar una estrategia de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Dichos procesos culminaron en el año 2017 con la suscripción de 34 acuerdos colectivos, de los cuales algunos tienen un alcance regional (municipios de Córdoba y Nariño), otros tienen un alcance departamental (Putumayo) y otros tienen cobertura municipal.

Como anticipo de la nueva política de control de cultivos ilícitos que se derivaría del punto 4 del Acuerdo Final, en el mes de julio de 2016 se suscribió un acuerdo especial entre las FARC - EP y el Gobierno nacional para “poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Briceño (Antioquia)” (Presidencia de la República, 2016). De este esfuerzo, el Gobierno aspira a identificar lecciones aprendidas que le sirvan para afinar la formulación e implementación de la nueva política de control de cultivos ilícitos. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2017).

## 3. Contexto normativo y jurisprudencial en materia de cultivos de uso ilícito

### 3.1. Régimen aplicable internacional

Debido a que la comunidad internacional ha considerado que la fabricación clandestina y el tráfico ilícito de estupefacientes amenazan la estabilidad económica y la soberanía de los Estados, se han aprobado una serie de convenios internacionales y declaraciones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas encaminadas a suprimir la tendencia creciente de las actividades de producción, demanda y tráfico de estas sustancias.

Dentro de los instrumentos internacionales aprobados por Colombia se encuentra la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, por la cual se establece un conjunto de medidas para la fiscalización de la paja de adormidera, del arbusto de coca y de la planta de cannabis. Así mismo, se encomienda a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes la labor de promover la limitación del cultivo, producción, fabricación y uso de estupefacientes para fines médicos y científicos.

Dicha normativa, aprobada en el ordenamiento colombiano en virtud de la Ley 13 de 1974, contempla que los Estados partes ostentan la facultad de permitir el cultivo de las plantaciones mencionadas para la producción de opio, hoja de coca y resina de cannabis. En este caso, los Estados deberán designar un organismo oficial encargado de definir las zonas donde se permitirá su cultivo, así como de expedir licencias al personal que realizará dicha actividad.

Así mismo, se profiere la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, ratificado en el orden interno mediante Ley 43 de 1980, donde las partes buscan controlar una gama de sustancias, que fueron clasificadas en cuatro listas para definir el alcance de las medidas de fiscalización que requieren se adoptadas por los Estados:

**Tabla N°6. Listas de estupefacientes relacionadas en la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971**

Lista I	Lista II	Lista III	Lista IV
Estupefacientes que representan un alto riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública y se caracterizan por tener un escaso uso terapéutico (Ej. LSD, MDMA)	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza grave para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico bajo o moderado (Ej. Anfetamina, metanfetamina)	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza grave para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico moderado o alto (Ej. Buprenorfina)	Estupefacientes que representan un riesgo de uso indebido; constituyen una amenaza menor para la salud pública y se caracterizan por tener un uso terapéutico alto (Ej. Diazepam)

Fuente: Organización de las Naciones Unidas. (21 de febrero de 1971). Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Recuperado de: <https://www.unodc.org>

En relación con la Lista I, el Convenio establece que los Estados partes se obligan a prohibir todo uso, excepto aquellos que tengan fines científicos y médicos, siempre y cuando sean realizados por establecimientos que se encuentren bajo la fiscalización directa de sus gobiernos. De igual forma, se acuerda que las partes prohibirán su importación o exportación; exigirán que su fabricación, comercio y distribución esté sometido a un régimen especial de licencias; y le impondrán al personal médico o científico llevar un registro sobre la adquisición y uso de tales sustancias.

En cuanto a la Lista II, III y IV, el Convenio establece que los Estados partes podrán permitir el transporte de pequeñas cantidades de sustancias sicotrópicas para uso personal de viajeros internacionales, siempre y cuando las preparaciones hayan sido obtenidas legalmente. De igual forma, podrán autorizar el uso de tales sustancias en la industria para la fabricación de productos no sicotrópicos, con sujeción a la aplicación de las medidas de fiscalización previstas en el Convenio.

Posteriormente, al interior de la comunidad internacional se adopta la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1998, en virtud de la cual las partes acuerdan adoptar las medidas que sean necesarias para tipificar como conductas punibles un conjunto de acciones, entre ellas, la producción, fabricación, venta, distribución, importación o exportación de cualquier sustancia sicotrópica que vaya en contravía de lo dispuesto en el Convenio de 1971.

Dicho instrumento, ratificado en el orden jurídico interno mediante Ley 67 de 1993, establece la obligación de tipificar las actividades relacionadas con el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis para la producción de estupefacientes, cuando se desconozca lo dispuesto en la Convención de 1961 y en su versión enmendada mediante el Protocolo de 1972.

## 3.2. Régimen aplicable en el orden interno

### 3.2.1. Decreto 1206 de 1973, por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE)

En concordancia con las obligaciones contraídas en el contexto internacional, en el orden jurídico interno se expidió el Decreto 1206 de 1973 por el cual se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) como órgano asesor del Gobierno Nacional encargado de formular políticas públicas, planes y programas en materia de lucha contra la producción, comercio y uso de drogas.

### 3.2.2. Ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes

Dicha normativa dio paso para que el Congreso de la República expidiera la Ley 30 de 1986, en virtud de la cual se estableció que el Consejo Nacional de Estupefacientes asumiría la facultad de señalar las drogas y medicamentos que pueden importarse, producirse y formularse en el país, así como los laboratorios farmacéuticos que están autorizados para dedicarse al cultivo de las plantas utilizada para producir sustancias estupefacientes. De la misma manera, este compendio normativo le reconoció la función de reglamentar las áreas donde se cultivan las plantas para la obtención o producción de drogas, expidiendo previamente las licencias que correspondan para el desarrollo de la actividad.

La Ley 30 de 1986 tipificó como delito un conjunto de actividades relacionadas con el cultivo, conservación, producción, transporte y destinación de bienes inmuebles para la producción de drogas que provoquen estados de dependencia. Dentro de ellas, la normativa consagró que aquella persona, que sin permiso de la autoridad competente, cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otro estupefaciente, incurriría en la pena de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Sumado a ello, la legislación estableció que si la cantidad de plantaciones excediera las veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100) se configuraría la pena de uno (1) a tres (3) años de prisión y multa en cuantía de uno (1) a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales. De acuerdo con este compendio normativo, las autoridades de policía judicial se reservan la facultad de destruir las plantaciones de marihuana, cocaína, adormidera y demás plantas que sean utilizadas para la producción ilícita de drogas.

### 3.2.3. Resolución N°001 de 1994, por la cual se reglamenta el PECIG

Cabe resaltar que, en cumplimiento de sus funciones, el Consejo Nacional de Estupefacientes definió que la erradicación de cultivos de uso ilícito se constituye en uno de los ejes fundamentales

de la política de lucha contra las drogas. Con fundamento en ello, en el año 1988 el Consejo puso en marcha el “Macroplan colombiano frente al Problema de las Drogas”, en virtud del cual se autorizó la aspersión aérea de cultivos con glifosato a cargo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG), el cual fue concebido como estrategia de control y eliminación de las plantaciones de cultivos de coca y amapola.

Dicho programa fue armonizado con la promulgación de la Ley 99 de 1993 donde se exigió la expedición de licencias ambientales a las actividades de aspersión con glifosato, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente. Con fundamento en dicha obligación, mediante Resolución No. 1065 de 2001, el Ministerio de Ambiente impuso a la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) la obligación de establecer un Plan de Manejo Ambiental (PMA) para el programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato, con el propósito de reducir los riesgos potenciales a la salud, medio ambiente y actividades agropecuarias.

Inicialmente, la supervisión del Plan de Manejo Ambiental del PECIG estuvo a cargo del Ministerio de Ambiente, sin embargo, tras la expedición del Decreto 3573 de 2011, la función fue asumida por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) que controla la ejecución del programa y verifica el cumplimiento de las obligaciones allí contenidas, entre otras: actividades de prevención, mitigación y compensación de eventuales impactos que puedan ser causados al medio ambiente por la aspersión aérea con glifosato.

#### 3.2.4. Ley 599 de 2009, por la cual se expide el Código Penal

En el capítulo de delitos sobre tráfico de estupefacientes, este compendio normativo aumenta las sanciones inicialmente contempladas en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, prescribiendo que el cultivo, conservación o financiación de plantaciones de las que pueda producirse estupefacientes será sancionado con pena de prisión de seis (6) a doce (12) años y con multa de doscientos (200) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales. En igual sentido, se estableció que la conservación de plantas que exceda de veinte unidades (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100) será sancionada con pena de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

#### 3.2.5. CONPES 3669 de 2010, sobre la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial

En el seno del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se aprueba el documento CONPES 3669 de 2010 sobre política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. Dicho documento, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, ofrece lineamientos para fortalecer la sostenibilidad de

los procesos de erradicación manual de los cultivos de uso ilícito, de manera voluntaria o forzosa, definiendo estrategias de intervención sobre desarrollo alternativo y posterradicación.

Para la definición de los objetivos contenidos, el documento ofrece un análisis sobre las problemáticas centrales en materia de cultivos de uso ilícito. Dentro de ellas, se resalta la escasa interdependencia entre las acciones de erradicación manual de cultivos de uso ilícito y las estrategias de desarrollo alternativo, toda vez que las primeras no se encuentran suficientemente enmarcadas en una estrategia global que responda a fenómenos como la resiembra y la resistencia a la erradicación de estos cultivos.

La escasa integralidad de estos procesos obedece a limitaciones relacionadas con la falta de articulación y precario desarrollo de las herramientas en la eliminación de la producción ilícita de estupefacientes; desvinculación de familias vulnerables dedicadas al establecimiento de cultivos de uso ilícito y adopción de estrategias posterradicación manual forzosa.

De acuerdo con el documento CONPES, la baja coordinación de los programas tiende a agudizarse cuando su implementación se focaliza en los territorios. En estos casos, debido a la actuación discontinua de las instituciones oficiales, no se logra responder oportunamente al contexto de transición y posterradicación de cultivos de uso ilícito, lo que a la postre incide en la atención insuficiente de las necesidades sociales.

Sumado a ello, se hace alusión a la falta de integralidad de las estrategias de desarrollo alternativo, toda vez que el reacondicionamiento socioeconómico de los territorios se ha centrado en el fortalecimiento del sector agropecuario sin articular otros factores que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, tales como: acceso a bienes y servicios públicos de infraestructura, saneamiento básico, vivienda, bancarización, educación, salud, entre otros.

La falta de sostenibilidad de estos procesos tiende a incrementarse cuando se realizan acciones de erradicación manual forzosa de cultivos de uso ilícito. En consecuencia, dicho instrumento plantea que la puesta en marcha de esta estrategia de erradicación no logra por sí sola consolidar áreas libres de cultivos de uso ilícito, por cuanto la ausencia de alternativas de generación de ingresos conlleva a que las comunidades vuelvan a sembrar este tipo de plantaciones.

A partir de la identificación de estas problemáticas, se formula como objetivo central afianzar la integralidad y sostenibilidad de las estrategias de erradicación manual de cultivos de uso ilícito y de desarrollo alternativo. Para ello, se plantea robustecer los niveles de articulación entre las entidades públicas del orden nacional y local con el objeto de intervenir en tres líneas de acción: i) mejoramiento de la calidad de la información sobre presencia de cultivos de uso ilícito; ii) fortalecimiento de la cultura de la legalidad en las regiones; y iii) atención de las comunidades afectadas a partir del

diseño e implementación de iniciativas sostenibles de desarrollo que cobijen componentes económicos, sociales y ambientales.

En relación con la primera línea de acción, se reconoce la importancia de asegurar la producción de información oportuna, confiable y periódica sobre la presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios para disponer de insumos confiables que faciliten los procesos de planeación, toma de decisiones y generación de alertas. En cuanto al fortalecimiento de la cultura de la legalidad, se plantea la vinculación de las comunidades en actividades orientadas a la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de mecanismos de control social y el reconocimiento de las consecuencias legales, económicas, ambientales y sociales que ocasionan la presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios.

Al respecto, cabe resaltar que el documento CONPES 3669 plantea que las condiciones de marginalidad de los territorios y la presencia de grupos armados ilegales ha conducido a que sea socialmente aceptable la ilegalidad de las actividades relacionadas con la presencia de cultivos de uso ilícito. Por consiguiente, la política propuesta concibe que la población debe avanzar hacia el reconocimiento ilícito de este tipo de actividades a partir de la introducción de incentivos y sanciones, así como de la judicialización efectiva del delito de cultivo, conservación o financiación de plantaciones de las que pueda producirse estupefacientes.

En lo que respecta a la tercera línea de acción, se contempla que la estrategia de Desarrollo Alternativo requiere conjugar la puesta en marcha de alternativas productivas con el acceso a bienes y servicios que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, toda vez que la integralidad de los procesos contribuirá a que la comunidad no se vincule nuevamente en actividades relacionadas con la presencia de cultivos de uso ilícito.

Adicionalmente, se identifica la necesidad de priorizar alternativas de seguridad alimentaria en zonas que hayan sido sometidas a operativos de erradicación forzada, fortaleciendo así el arraigo de la población y la intervención conjunta de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional en la adopción de iniciativas sostenibles en el corto, mediano y largo plazo.

### 3.2.6. Ley 1753 de 2015, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El enfoque de ilicitud propuesto en el documento CONPES 3669 adquiere un matiz distinto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, adoptado en virtud de la Ley 1753 de 2015. En dicho instrumento se fijó como objetivo abordar un enfoque de lucha contra el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada, abordando tres frentes de acción: i) protección de los derechos de los eslabones más débiles de la cadena de producción de

las drogas, donde se encuentran las poblaciones en situación de vulnerabilidad; ii) fortalecer las acciones contra los eslabones más fuertes que se asocian contra el crimen organizado; y iii) prevenir y atender el consumo de sustancias psicoactivas.

Cabe resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo se establece que el Gobierno Nacional avanzará en la construcción de una política integral frente a las drogas, que comprenda la redefinición del enfoque de política criminal para garantizar la protección de los derechos de la población en condición de vulnerabilidad que hace parte del eslabón más débil de la cadena de producción de drogas. De esta manera, se plantea la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes con el objeto de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos de uso ilícito, observando el rol que desempeña el individuo en la cadena de producción de drogas.

Sobre este punto, se plantea que la judicialización de las conductas antijurídicas asociadas con la cadena de narcotráfico no conduzca a la marginalización de quienes participan en las etapas menos rentables. Para ello, se reconoce la necesidad de emplear el derecho penal como última ratio, identificando alternativas de tratamiento penal y penitenciario para los cultivadores de plantaciones donde se producen estupefacientes.

Para la implementación del plan de intervención integral, el Gobierno Nacional debe enfocar su actuación en la disminución de las condiciones de vulnerabilidad en los territorios, así como en la reducción de los factores que amenazan a las comunidades, los cuales se encuentran asociados con la presencia de cultivos de uso ilícito. En este sentido, se prevé la elaboración de planes operativos que evaluarán previamente las particularidades de los territorios, la presencia de grupos armados ilegales y las condiciones de orden público.

### 3.2.7. Resolución No. 0006 de 2015, por la cual se suspende la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea

Cabe resaltar que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG) que venía operando desde el año de 1988, como parte del Macroplan Colombiano frente al Problema de las Drogas, fue suspendido por el Ministerio de Salud en el año de 2015, acudiendo al principio de precaución, como resultado del informe especial publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Internacional de Investigación en Cáncer (IARC) donde se presentan los potenciales efectos cancerígenos del glifosato en la salud humana y el medio ambiente.

En consecuencia, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución No. 0006 del 25 de mayo de 2015, por la cual se ordenó la suspensión en todo el territorio nacional del uso del glifosato en las operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea.



### 3.2.8. Resolución No. 3080 de 2016, por la cual se adopta la estrategia de lucha contra el narcotráfico - Sector Defensa

Este documento se concibe como parte del Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos que anunció el Presidente de la República, como resultado de la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG).

Con la presente estrategia se espera avanzar en la disminución de los cultivos de uso ilícito a través de la consecución de una nueva molécula para la aspersión, así como del fortalecimiento de las condiciones de seguridad de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) y el bloqueo a las operaciones de erradicación manual y acciones de protesta social.

En cuanto a la primera medida, el Ministerio de Defensa resaltó la necesidad de mantener los operativos de erradicación por aspersión terrestre, lo cual supone la necesidad de identificar una nueva molécula herbicida que sustituya el glifosato, cuyo uso sea avalado por el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales las autorizaciones requeridas por el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. En cuanto a las medidas de fortalecimiento de los GME, la Resolución No. 3080 de 2016 propone incrementar la capacidad de respuesta en territorios que registran aumento de la presencia de cultivos de uso ilícito, implementando un sistema de alertas temprana para anticiparse a los bloqueos que puedan realizar los cultivadores.

Sumado a ello, se plantea el fortalecimiento del esfuerzo operacional en interdicción marítima, fluvial, terrestre y aérea para contrarrestar el aumento de la producción de clorhidrato de cocaína y el desarrollo de nuevas rutas de narcotráfico. Para ello, se prevé el control de los corredores de movilidad del narcotráfico, la limitación del empleo de medios marítimos para el transporte de sustancias ilícitas y la entrada y salida de sustancias químicas y estupefacientes.

Resulta preciso mencionar que el Ministerio de Defensa plantea una actuación conjunta con las entidades responsables de desarrollar los programas de sustitución y desarrollo alternativo, activando programas de atención social con anterioridad y durante la instalación de los GME, logrando acuerdos con las comunidades para consolidar en el corto plazo la implementación de programas sostenibles que garanticen su ingreso básico.

### 3.2.9. Resolución No.09 de 2016, por la cual se autoriza el programa de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión terrestre con glifosato

Ante la preocupación del Ministerio de Defensa por el aumento de los cultivos de coca, como consecuencia de la suspensión del PECIG, y buscando avanzar en la implementación de la estra-

tegia de lucha contra el narcotráfico del sector defensa, el Consejo Nacional de Estupefacientes emitió la Resolución No. 09 del 29 de junio de 2016, por la cual se autoriza la ejecución del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión terrestre con glifosato.

En virtud de dicha Resolución, se crea el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT), el cual tiene aplicación en todo el territorio nacional. Su ejecución se asigna a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional y se contempla que las actividades a realizar se someterán al Plan de Manejo Ambiental y a la adopción de medidas encaminadas a la protección del personal vinculado a su operación, así como a la población civil.

### 3.2.10. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

En contraste con este enfoque de fortalecimiento a las labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, en el mes de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En su punto 4, denominado “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”, las partes reconocieron que la presencia de los cultivos de uso ilícito está ligada a la existencia de condiciones de pobreza, débil presencia del Estado y existencia de organizaciones criminales asociadas al narcotráfico.

En consecuencia, se estableció la necesidad de diseñar un nuevo enfoque basado en un tratamiento diferenciado en favor de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, esto es, personas que cultivan las plantaciones y consumidores de drogas ilícitas. Para ello, se reconoció que las soluciones a construir deberán fundarse en la participación ciudadana, la protección de las comunidades y el reconocimiento de los usos ancestrales de la coca que están ligados a la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Así mismo, se contempla que la solución al problema de la presencia de cultivos de uso ilícito implica la transformación estructural de los territorios, lo cual demanda el trabajo conjunto entre comunidades y autoridades para el desarrollo de procesos de sustitución que harían parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Lo anterior plantea la existencia de compromisos en tres vías: i) el compromiso del Gobierno Nacional de hacer efectiva la Reforma Rural Integral (RRI), planteada en el primer punto del Acuerdo Final para garantizar la democratización del acceso a la propiedad, y los planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito; ii) el compromiso de las comunidades en materia de sustitución, no resiembra, ni vinculación posterior en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito; y iii) el compromiso de las FARC-EP de contribuir con acciones concretas para la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y poner fin a cualquier relación que, en función de su rebelión, hubiera tenido relación de conexidad con este fenómeno.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se contempla con el propósito de generar condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, en especial aquellas que se encuentran en situación de pobreza y derivan su subsistencia de estos cultivos. Para ello, se acordaron un conjunto de principios dentro de los cuales se destaca la integración del PNIS con la –RRI, con el objeto de propender por el desarrollo de planes integrales encaminados al cierre de la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva.

De igual forma, el Acuerdo Final contempla como presupuesto esencial la construcción conjunta, participativa y concertada para planificar la transformación de los territorios, así como acordar lineamientos de ejecución y control del programa de sustitución. La voluntariedad es una característica esencial del PNIS, lo cual implica la definición conjunta de alternativas con las comunidades para el fortalecimiento de las economías familiares y la garantía de condiciones de vida digna.

Sumado a ello, el Acuerdo Final contempla un conjunto de componentes que se derivan de los planes integrales de sustitución. El primero de ellos se refiere al plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, cuya finalidad se dirige a facilitar el tránsito de las personas cultivadoras y recolectoras hacia economías sostenibles y legales, mediante la adopción de iniciativas de apoyo inmediato y de ejecución de proyectos productivos. Las medidas acordadas se dirigen en favor de tres actores beneficiarios: cultivadores, recolectores y comunidad en general.

Para la atención de los cultivadores, el programa de atención inmediata contempla cuatro elementos: i) Asistencia alimentaria inmediata, que comprende la entrega de mercados o de su equivalente en bonos o dinero hasta por un año, de acuerdo con las particularidades de la región y las necesidades de los núcleos familiares.; ii) Adecuación de huertas caseras y entrega de especies menores; iii) Entrega de proyectos productivos de ciclo corto y generación rápida de ingresos, observando las particularidades de la zona; y iv) Implementación de proyectos productivos de largo plazo, enmarcados en el proceso de Reforma Rural Integral.

Para el caso de los núcleos familiares de recolectores se contemplan como beneficios: i) Medidas de asistencia alimentaria para las familias recolectoras por el término de un año; ii) Opciones de empleo temporal, sin perjuicio de contar con la posibilidad de ser beneficiario de los planes de adjudicación gratuita y subsidio integral.

En cuanto a la comunidad, se prevé fortalecer esfuerzos para mejorar la seguridad alimentaria de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Así mismo, se contemplan mecanismos que faciliten el acceso a oportunidades laborales, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud y estímulos a la economía solidaria.

El segundo componente del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se refiere a las obras de infraestructura social que comprende la construcción de vías terciarias, centros de salud y demás iniciativas contempladas en la Reforma Rural Integral, tales como, adecuación de tierras, electrificación rural e instalación de obras de conectividad.

El tercer componente se traza como propósito el cierre de la frontera agrícola y la recuperación de zonas de especial interés ambiental que registran la presencia de cultivos de uso ilícito. Cuando se trate de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Acuerdo contempla que la solución al problema de cultivos de uso ilícito requiere equilibrar las metas de buen vivir de las comunidades con los fines de conservación de estas áreas protegidas.

El cuarto componente hace referencia al Plan de Formalización Masiva de la Propiedad en las áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores, lo cual implica la adecuación de la normativa vigente para facilitar la adjudicación de los predios explotados por los beneficiarios.

El quinto componente se refiere a la adopción de planes especiales de sustitución en zonas que, por su ubicación y distancia, son de difícil acceso, sin perjuicio de las alternativas de relocalización de las comunidades allí asentadas para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El último componente se refiere a la inclusión de cronogramas de ejecución con metas e indicadores que faciliten el seguimiento a los compromisos derivados de los programas de sustitución y contribuyan a la medición del impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades.

De la mano con los componentes anteriormente presentados, el punto 4 del Acuerdo Final hace alusión a los elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), dentro de los cuales se encuentran las condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, a través de la ampliación de la presencia institucional del Estado, el fortalecimiento de las medidas de protección para las comunidades y la intensificación de las capacidades de interdicción y judicialización de las redes de narcotráfico.

El segundo elemento se refiere a los acuerdos que formalizan el compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria, así como el compromiso del Gobierno Nacional con la ejecución de los planes integrales, municipales y comunitarios de sustitución de cultivos de uso ilícito. En este punto, las partes acordaron que, en el contexto de suscripción de los acuerdos con las comunidades, el Gobierno procederá con la erradicación manual, previo proceso de socialización, cuando se configure alguno de los siguientes casos: i) cuando no medie acuerdo; ii) cuando los cultivadores manifiesten su decisión de no sustituir; o iii) se incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

El tercer elemento hace referencia a la priorización de los territorios, pues si bien el Programa Nacional de Sustitución tiene una cobertura a nivel nacional serán priorizadas las zonas que reúnan los siguientes criterios: i) zonas priorizadas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); ii) densidad de los cultivos de uso ilícito; y iii) Parques Nacionales Naturales.

El cuarto elemento se refiere al tratamiento penal diferencial; el Gobierno Nacional se compromete a tramitar los ajustes normativos que sean necesarios para renunciar al ejercicio de la acción penal contra pequeños agricultores que estén vinculados con los cultivos de uso ilícito dentro del término de un año y hayan manifestado su intención de renunciar a los cultivos de uso ilícito.

Los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) constituyen el quinto elemento del Programa. Teniendo en cuenta que la problemática demanda una fuerte participación de las comunidades, especialmente de las personas directamente involucradas con los cultivos, se plantea un proceso de planeación que involucra al Gobierno Nacional, a las autoridades locales y a las comunidades para la formulación e implementación de los Planes Integrales de Sustitución.

Con el objeto de fortalecer la participación de las comunidades en la fase de planeación, se creó la figura de las asambleas comunitarias. Al interior de este mecanismo de participación, que se integra con la intervención de todas las comunidades de la zona, se identifican necesidades, oportunidades y prioridades para la formulación de una visión integral del territorio. Las propuestas que surjan de este espacio servirán de base para la construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

Los principios, componentes y elementos que se derivan del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se sintetizan en la siguiente tabla:

**Tabla No. 7. Principios, componentes y elementos del PNIS**

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS		
Principios	Componentes	Elementos
Integración del PNIS con la Reforma Rural Integral - RRI	Plan de atención inmediata	Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito
Construcción conjunta, participativa y concertada	Obras de infraestructura social	Acuerdos que formalizan el compromiso de las comunidades y del Gobierno Nacional con la sustitución voluntaria
Sustitución voluntaria	Cierre de la frontera agrícola	Priorización de los territorios

Enfoque diferencial según las condiciones de cada territorio	Plan de formalización masivo de la propiedad	Tratamiento penal diferencial
Convivencia ciudadana	Cronogramas de ejecución	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA

Fuente: Presidencia de la República; y FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>

### 3.2.11. Decreto Ley No. 896 del 20 de mayo de 2017, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Buscando responder a los aspectos definidos en el punto 4 del Acuerdo Final, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas mediante Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley No. 896 del 20 de mayo de 2017, “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS”.

El mencionado Decreto Ley establece que el PNIS tiene como objeto promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el diseño e implementación de programas dirigidos a la superación de las condiciones de pobreza de familias campesinas que derivan su subsistencia del desarrollo de actividades relacionadas con dichos cultivos. El programa, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, se dirige a atender como beneficiarios a aquellas familias que se encuentren en las siguientes condiciones: i) subsistan de los cultivos de uso ilícito; ii) voluntariamente se comprometan con la sustitución de los cultivos y la no resiembra; y iii) no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

El Decreto Ley 896 de 2017 desarrolla los elementos para el desarrollo del PNIS y establece los componentes que se derivan de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), así:

**Tabla No. 8. Elementos del PNIS y componentes del PISDA**

Elementos PNIS	Componentes PISDA
1. Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.	1. Planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos.
2. Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).	2. Obras de infraestructura rápida
3. Acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.	3. Componente de sostenibilidad y recuperación ambiental.
4. Priorización de territorios.	4. Plan de formalización de la propiedad.

Fuente: Presidencia de la República. (20 de mayo de 2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS. [Decreto Ley 896 2017]. DO: 50.248. 29

### 3.3 Desarrollo jurisprudencial sobre la materia

#### 3.3.1. Corte Constitucional. Sentencia SU -383 de 2003. Consulta previa sobre erradicación de cultivos de uso ilícito

En sede de revisión de tutela interpuesta por pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, la Corte Constitucional resaltó el carácter fundamental del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales, desarrollado en el Convenio 169 de la OIT y ratificado en el orden interno mediante la Ley 21 de 1991. En virtud de esta garantía de orden supranacional, los Estados se encuentran obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para que las decisiones que afecten directamente a estos pueblos les sean consultadas.

Bajo este presupuesto, el Alto Tribunal Constitucional concluyó que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados sobre el programa de erradicación de cultivos con el objeto de llegar a un acuerdo sobre las medidas propuestas. Así mismo, se hace alusión a la reserva que el Estado colombiano presentó al parágrafo 1 del artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, entre otras razones, porque la Carta política reconoce la autonomía y gobierno propio de los grupos étnicos.

En consecuencia, dicha Corporación resaltó la obligación que tienen las entidades públicas de adelantar el procedimiento de consulta previa, con el fin de establecer en qué medida los pueblos indígenas de la Amazonía tienen derecho a mantener sus plantaciones y con qué alcance podría reprimirse el delito de plantaciones ilícitas dentro de un ámbito territorial determinado. Al respecto, el Tribunal ha expresado:

*“En efecto, sin la consulta previa no resulta posible i) maximizar el grado de autonomía que requieren los pueblos indígenas de la región para conservar su integridad étnica y cultural, ii) determinar para cuáles pueblos indígenas y tribales la coca es una planta sagrada, y deberá seguir siéndolo dadas las implicaciones que en su cultura tiene ésta concepción, iii) en qué casos del cultivo de la coca depende la supervivencia del pueblo, dada la modalidad de sombrero que la plantación brinda a las otras plantaciones en algunas regiones y épocas, y iv) lo trascendente de la utilización de la planta de coca en sus prácticas curativas y rituales.” (Corte Constitucional, Sala Plena, SU – 383 2003)*

En este orden de ideas, se concluye que las medidas de erradicación de cultivos de uso ilícito, por las cuales se pretende dar respuesta a los problemas derivados del narcotráfico, no hace nugatorio el deber de agotar previamente el mecanismo de consulta previa a los pueblos indígenas que se vean afectados con tal medida, toda vez que los programas de erradicación no pueden conducir al desconocimiento de los derechos humanos ni a los usos tradicionales de las plantaciones.

### 3.3.2 Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado

En el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2014, la Corte Constitucional adoptó el Auto 004 de 2009 con el objeto de proteger los derechos fundamentales de pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento. Dentro de las afectaciones diferenciales y desproporcionadas que sufren estas comunidades con ocasión al conflicto armado interno, el Alto Tribunal hace alusión al desarrollo de actividades económicas ilícitas en sus territorios ancestrales.

De manera particular, la Corte Constitucional hace referencia a la presencia creciente de cultivos de uso ilícito en sus territorios, principalmente con ocasión al desarrollo de actividades ilegales vinculadas al tráfico de drogas por parte de actores externos. Debido a este fenómeno, grupos indígenas han denunciado hechos de violencia en su contra por parte de actores económicos irregulares y grupos armados ilegales, quienes pretenden desplazarlos o exterminar su integridad física y cultural para abrir caminos que faciliten el desarrollo de esta actividad ilegal en sus territorios ancestrales.

Así mismo, se han agudizado las dinámicas de violencia en los territorios indígenas como resultado de la presencia ejercida por distintos grupos armados que se disputan el control de áreas destinadas para el cultivo de uso ilícito o el establecimiento de corredores de narcotráfico. Estas dinámicas de penetración del narcotráfico en los territorios ancestrales ha agudizado la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, debido a la configuración de fenómenos como invasiones, violencia, descomposición social, restricciones a la movilidad y afectaciones a la autoridad ambiental y tradicional.

La Corte Constitucional también hace alusión a las fumigaciones de cultivos de uso ilícito sin el lleno de los requisitos del mecanismo de consulta previa que fueron contemplados en Sentencia SU-383 de 2003. Las fumigaciones no solo se extienden sobre los cultivos de uso ilícito sino sobre las siembras de pancoger, amenazando la subsistencia de las comunidades y poniendo en riesgo su subsistencia, en tanto se han visto afectadas sus actividades de caza y pesca.

Como resultado de la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito se han generado afectaciones a la salud, debido a la contaminación de suelos, fuentes de agua, alimentos y animales, lo cual ha conllevado a que miembros de los pueblos indígenas padezcan problemas respiratorios y dermatológicos.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que los pueblos indígenas han sido víctimas de graves violaciones a sus derechos fundamentales e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, lo cual ha repercutido en su desplazamiento forzado individual o colectivo. Por



consiguiente, se ordena la implementación de planes de salvaguarda para cada uno de los pueblos indígenas identificados en el auto proferido, encaminados a atender a la población indígena desplazada con un enfoque diferencial. (Corte Constitucional, Auto 004 2009)

### 3.3.3. Corte Constitucional. Auto 005 de 2009. Protección de los derechos fundamentales de comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado

La Corte Constitucional adoptó el Auto 005 de 2009 con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas afectadas por el desplazamiento forzado interno, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en Sentencia T-025 de 2014.

El Alto Tribunal resalta que los pueblos afrocolombianos se han visto afectados por fenómenos diferenciales de desplazamiento y confinamiento en su territorio debido a los altos índices de violencia rural que responden a disputas por el control territorial, así como a la persistencia del conflicto armado interno en sus territorios ancestrales.

Dentro de los factores que han originado el desplazamiento individual y colectivo de esta población se encuentran las economías ilícitas de narcotráfico que tienen relación directa con el actuar de grupos armados ilegales, lo cual ha propiciado que las familias sean objeto de amenazas e intimidaciones para lograr que abandonen sus territorios, dando lugar a dinámicas de desplazamiento, confinamiento y resistencia. De la mano con las presiones ejercidas por esta economía ilegal, se encuentran los efectos negativos causados por la aspersión aérea en territorios de las comunidades afrocolombianas, generando afectaciones sobre los cultivos de pancoger que propician aún más los fenómenos de desplazamiento por carencia de alimentos.

Adicionalmente, dicha Corporación resalta que la ausencia de control estatal en la protección de sus territorios ancestrales no solo ha favorecido la ocupación irregular de colonos que desarrollan actividades de cultivo de uso ilícito, sino que además ha permitido la incursión de grupos armados ilegales. Esta condición se traduce en una pérdida del control que los pueblos afrocolombianos ejercen sobre sus tierras, lo cual amenaza la economía tradicional y la identidad física y cultural de estos grupos. (Corte Constitucional, Auto 005 2009)

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas están siendo masivamente desconocidos, razón por la cual ordenó poner en marcha un plan específico de protección y atención; un plan de caracterización de los territorios colectivos habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana; y una ruta étnica que deberá ser aplicada cuando se alerte un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas.

### 3.3.4. Corte Constitucional. Auto 073 de 2014. Protección de las comunidades afrodescendientes del pacífico nariñense en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado

La Corte Constitucional adoptó el Auto 073 de 2014 con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas del Pacífico nariñense en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y de las medidas ordenada mediante Auto 005 de 2009.

Dentro de los factores transversales que afectan particularmente a las comunidades de la región pacífica del Nariño, el Alto Tribunal hace alusión a las aspersiones aéreas para la eliminación de cultivos de uso ilícito, en razón a los impactos adversos que tiene el uso del glifosato sobre el ambiente y la salud de las personas que habitan los territorios asperjados.

Menciona dicha Corporación que las comunidades de la región han denunciado afectaciones a sus cultivos de pancoger, lo cual incrementa el riesgo de desplazamiento por verse afectada su subsistencia y diario vivir. En efecto, la Corte Constitucional resalta que algunas comunidades se han visto obligadas a trasladarse a otros lugares para desarrollar labores de cultivo o encontrar otras fuentes de empleo que les garantice su alimentación.

Así mismo, se resalta que las comunidades han denunciado una desconexión entre las medidas de fumigación y los procesos de sustitución voluntaria de cultivos, puesto que las aspersiones aéreas continúan realizándose a pesar de los esfuerzos de sustituir voluntariamente los territorios. De manera paralela, se destaca que líderes y organizaciones no gubernamentales han registrado desplazamientos masivos como consecuencia de los combates que se han presentado entre grupos armados ilegales y la fuerza pública.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional resalta que, aunque la erradicación y aspersión aérea de cultivos de uso ilícito se constituye en una actividad legítima del Estado, se requiere rediseñar la estrategia de intervención en el departamento de Nariño para garantizar los derechos de las comunidades afrocolombianas, ofreciendo oportunidades de desarrollo y mitigando el riesgo de nuevos hechos de desplazamiento.

Por otra parte, la Corte Constitucional resalta que a diferencia de los pueblos indígenas de la Amazonía, a quienes se les concedió el amparo de su derecho fundamental a la consulta previa en razón a los valores culturales que se derivan del cultivo de la mata de coca, para el caso de las comunidades afrocolombianas del departamento de Nariño no es posible establecer un vínculo ancestral semejante con este tipo de plantación.

Sin embargo, teniendo en cuenta que las comunidades negras han denunciado afectaciones directas sobre sus derechos individuales y colectivos, como resultado de las aspersiones aéreas, puede afirmarse que el agotamiento de la consulta previa resulta necesario para activar la protección de los derechos colectivos de las comunidades negras del pacífico. En términos de dicha Corporación:

*“Esto implica que, en aquellos casos en que una comunidad individualice e identifique el impacto directo de las aspersiones aéreas sobre sus derechos colectivos, podría invocar el derecho de consulta, para la protección de sus derechos colectivos y fundamentales en estos casos, a la seguridad alimentaria, a la subsistencia y a la diversidad étnica. (...)” (Corte Constitucional, Auto 073 2014)*

En consecuencia, el deber de consultar debe orientarse a la concertación de las medidas que resulten más adecuadas y menos gravosas para la comunidad y la seguridad alimentaria, atendiendo las pautas contempladas en el Convenio 169 de la OIT y acordando, a su vez, los planes de contingencia que correspondan para prevenir, mitigar y compensar sus impactos.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional declaró que los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas que habitan la región pacífica del Nariño continúan siendo vulnerados debido a la violencia generalizada en sus territorios ancestrales y a la presencia de factores asociados que afectan. En consecuencia, se reitera el cumplimiento de las medidas previstas en el Auto 005 de 2009 y, a su vez, se ordena a las autoridades públicas adelantar los procesos de consulta previa frente a la implementación de planes de erradicación de cultivos ilícitos cuando estos puedan afectar directamente a las comunidades afrodescendientes.

Para determinar el alto impacto de la medida, las autoridades y los pueblos étnicos identificarán conjuntamente el grado de afectación sobre los territorios y derechos de la comunidad. De no llegar a un acuerdo, le corresponde a la Defensoría del Pueblo o a la Procuraduría General de la Nación definir el impacto de la medida, observando los lineamientos jurisprudenciales que fueron desarrollados por dicha Corporación.

### 3.3.5 Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2017. Aspersión aérea con glifosato

Con posterioridad a la aprobación del Acuerdo Final, mediante Sentencia T-080 de 2017, la Corte Constitucional señaló que diversos estudios han advertido que la aspersión aérea con glifosato tiene la potencialidad de generar afectaciones al medio ambiente y a la salud. Por lo tanto, ante la incertidumbre científica sobre los posibles efectos nocivos que apareja esta actividad, el Alto Tribunal concluye que, en aplicación del principio de precaución, se requiere realizar todas las medidas que sean necesarias para anticiparse a posibles daños o adoptar las medidas de compensación que correspondan.

Bajo este presupuesto, atendiendo los posibles efectos cancerígenos que tiene el uso del glifosato, la Corte Constitucional afirmó que se hace necesario aplicar el principio de precaución para *“prohibir que, en adelante –no obstante, la actual suspensión voluntaria de aspersiones aéreas con glifosato- se use o se retome el uso del herbicida glifosato en el programa de erradicación de cultivos ilícitos en forma de aspersión aérea”*. (Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencia T- 080 2017)

Para los casos de erradicación manual con glifosato que han sido autorizadas mediante Resolución 09 de 2016, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, el Alto Tribunal establece que es necesario encontrar una alternativa de erradicación con otra sustancia no tóxica. Sin embargo, de no ser posible en el corto plazo, su utilización debe estar precedida de estudios que determinen los efectos en la salud y el medio ambiente, a fin de minimizar los posibles efectos negativos que puedan tener sobre las comunidades.

Por otra parte, el Alto Tribunal señaló que numerosos estudios han concluido que la política de erradicación mediante aspersión con glifosato no solo puede afectar la salud y formas de producción de las comunidades, sino que puede sumirlas en contextos de violencia, marginalidad y pobreza. Adicionalmente, concluyó que si bien es cierto que los operativos de erradicación pueden generar afectaciones sobre cultivos, también lo es que estas iniciativas no pueden llegar al punto de amenazar o suprimir las fuentes de subsistencia de las comunidades.

En consecuencia, la Corte Constitucional exhorta a articular los distintos métodos de erradicación, así como concertar los planes de contingencia para prevenir, mitigar o compensar posibles impactos. Con fundamento en lo anterior, plantea la conveniencia de seguir las pautas contenidas en el punto 4 del Acuerdo Final, donde se establece la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, el cual se sustenta en principios como la voluntariedad en la sustitución de los cultivos de uso ilícito y la construcción conjunta, participativa y concertada de los mecanismos de sustitución.

En cuanto a la formulación que sustenta la política de erradicación de cultivos de uso ilícito, la Corte Constitucional resalta:

*Pese a su importancia nacional y a que involucra múltiples derechos fundamentales de comunidades étnicas, se siga desarrollando a partir de resoluciones y no a través de una ley, restándole con ello la posibilidad de seguir un proceso más amplio de discusión pública y participación tanto del Congreso como de la sociedad civil e incluso de las comunidades potencialmente afectadas. (Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencia T- 080 2017)*

Así pues, el Alto Tribunal enfatiza que la política de erradicación de cultivos de uso ilícito debe reglamentarse mediante vía ordinaria para garantizar la discusión, participación y control de la

sociedad civil, así como la construcción de una estrategia que incorpore un enfoque social para atender la protección de la salud y el medio ambiente.

### 3.3.6. Sentencia C-493 de 2017. Control automático de constitucionalidad del Decreto -Ley 896 de 2017

En ejercicio del control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma, argumentando el cumplimiento de los criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente, toda vez que existe una proximidad específica entre el Decreto y el contenido del punto 4.1 del Acuerdo Final.

Cabe resaltar que dicha Corporación se pronunció sobre tres cargos formulados en contra del Decreto Ley 896 de 2017:

*I) En cuanto al primero, se invoca una omisión legislativa relativa bajo el argumento consistente en que el Decreto Ley contempla como únicos beneficiarios a las familias campesinas, excluyendo a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Al respecto, el Alto Tribunal concluyó que el Decreto Ley no contiene exclusiones constitucionalmente censurables, por el contrario, se afirma que los grupos étnicos se encuentran en la posición jurídica de participar voluntariamente en el programa de sustitución como beneficiarios de las políticas allí dispuestas.*

*II) En relación con el segundo cargo, la Corte Constitucional abordó la solicitud de inexecutable de la expresión “y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016”, contenida en el Decreto Ley como uno de las condiciones que requieren acreditarse para ser catalogados como beneficiarios del programa. Sobre este punto, el Alto Tribunal concluyó la exequibilidad de la expresión, argumentando que su formulación es resultado de la amplia potestad regulatoria del legislador.*

*III) En lo que atañe al tercero, el Alto Tribunal definió que el presente caso no demandaba el agotamiento de una consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, toda vez que el Decreto Ley 896 de 2017 desarrolla una política pública de carácter general que no impone cargas específicas o mandatos a los grupos étnicos. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 493 2017)*

## 4. Instituciones competentes en materia de lucha contra la presencia de cultivos de uso ilícito

### 4.1. Consejo Nacional de Estupefacientes

La Ley 30 de 1986, mediante la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes, le otorga facultades al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) para formular las políticas públicas, planes y programas en materia de lucha contra la producción, comercio y uso de drogas.

La Ley analiza las diferentes acciones de erradicación de cultivos que deben ser definidas y coordinadas con otras instituciones como el Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional, Ejército Nacional y Consejos Seccionales de Estupefacientes, encargadas de ejecutar y coordinar en el nivel regional las políticas y acciones establecidas por el CNE. (Congreso de la República, 1986).

El Consejo Nacional de Estupefacientes está configurado como la instancia máxima que aprueba las políticas, planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra las drogas. La Secretaría Técnica del CNE ejerce la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas en el Ministerio de Justicia y del Derecho.

A nivel departamental opera un Consejo Seccional de Estupefacientes integrado por el Gobernador o Alcalde Mayor, Secretario de Salud, Secretario de Educación, Secretario de Agricultura, Procurador Regional, Director Seccional del DAS, Comandante de la Policía Nacional del lugar, Director Regional del ICBF, Director de la Corporación Autónoma Regional (antiguo Director de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente) y el Jefe del Instituto Seccional de Medicina Legal. De manera complementaria, el artículo 13 de la Ley 30 de 1986 promueve y reglamenta la creación y funcionamiento de Comités Cívicos con la finalidad de luchar contra la producción, tráfico y consumo de drogas que produzcan dependencia, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Estupefacientes.

**Tabla N°9. Marco institucional regional de lucha contra las drogas**

Consejos Seccionales de Estupeficientes	
Comités Departamentales de Prevención y Control	Comités Municipales de Prevención y Control de Drogas
Gobernaciones; Secretaria de Salud; Secretaria de Educación; Procurador Regional; Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad; El Comandante de la Policía Nacional del lugar; El Director Regional del Instituto de Bienestar Familiar; El Director Regional del Instituto de los Recursos Naturales renovables y del Ambiente, Inderena hoy de la entidad que hace sus veces; El Jefe de la Oficina o Instituto Seccional de Medicina Legal Correspondiente; Secretario de Agricultura del departamento; Comandantes de cada una de las tres Fuerzas Militares que están representadas en el departamento donde se realiza el Consejo Seccional.	Alcaldías; Secretaría de Desarrollo Comunitario; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Educación Municipal Recreación y Deporte; Dirección de Cultura; Dirección de Planeación Municipal; Fuerzas Militares; Comisaría de Familia; Personería Municipal.

Fuente: Presidencia de la República. (31 de diciembre de 1986). Reglamentación Estatuto Nacional de Estupeficientes. [Decreto 3788 de 1986].

Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

## 4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho es una entidad del nivel central encargada de liderar el desarrollo de políticas públicas en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos, en el marco de un Estado social y democrático de derecho. En cartera ministerial se encuentran adscritas los siguientes órganos: i) Dirección de Política de las Drogas y ii) Comisión de Control del Lavado de Activos (CCICLA).

La gráfica No. 1 ilustra la estructura institucional del nivel nacional encargada de la implementación de la política de lucha contra las drogas antes de la firma del Acuerdo Final.

Gráfica N° 1. Institucionalidad Lucha contra las Drogas Ilícitas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). Dirección de Policía contra las Drogas y Actividades relacionadas. Subdirección Estratégica y de Análisis. Recuperado de: <https://www.unodc.org>

### 4.3. Policía y Ejército Nacional

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Posteriormente, en virtud del Decreto 2252 de 1995, se establecieron las funciones y la estructura orgánica de la Policía Nacional que involucra a la División de Erradicación de Cultivos Ilícitos. Dentro de las funciones asignadas a esta División se encuentran las de coordinación de actividades de control, reconocimiento, evaluación y destrucción de áreas con cultivos ilícitos; todo ello dentro de parámetros que aseguren la minimización de los impactos sociales y ambientales.

La Dirección de Antinarcóticos es la sección especializada de la Policía Nacional de Colombia en materia drogas ilícitas. Sus labores incluyen prevención de tráfico, erradicación y vigilancia que afecten a la comunidad nacional e internacional. El Ejército Nacional tiene como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017)





## 4.4 Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos se encuentra adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Tiene a su cargo la función de diseñar, coordinar y desarrollar actividades relacionadas con el nuevo enfoque de atención integral de lucha contra las drogas. Su estrategia parte de un acercamiento con las comunidades para la suscripción de acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos de uso ilícito.

También le corresponde brindar asesoría al Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto en el diseño y coordinación de acciones relacionadas con la formulación y desarrollo de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, coordinando su implementación con los diferentes ministerios y departamentos administrativos.

## 5. Seguimiento al diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

### 5.1. Generalidades del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

#### 5.1.1. Punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera: Solución al problema de las drogas ilícitas

En el punto 1 del Acuerdo Final se resalta que la transformación estructural del campo contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Mientras que el Gobierno Nacional considera que la Reforma Rural Integral contribuirá a revertir los efectos del conflicto armado interno, las FARC-EP afirman que la transformación del campo permitirá solucionar las causas históricas que desataron el conflicto armado interno, dentro de las cuales se encuentran la concentración de la propiedad de la tierra y la exclusión del campesinado como sujeto individual y colectivo de derechos.

Al margen de la posición divergente que existe entre las partes, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP reconocen que la Reforma Rural Integral permitirá incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida y en el desarrollo de los territorios, superando las brechas de igualdad existentes entre el mundo rural y urbano.

La erradicación de la pobreza en el campo y el establecimiento de condiciones de igualdad material se constituyen en presupuestos necesarios para erradicar la violencia y evitar la no repetición del conflicto. Dichas condiciones demandan la promoción del uso adecuado del suelo, la desconcentración de la propiedad rural en cumplimiento de su función social y la restitución, formalización y democratización de la tierra.

De igual forma, en el punto 4 del Acuerdo Final, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP reconocen que la presencia de cultivos de uso ilícito se encuentra relacionada con la existencia de factores estructurales de pobreza, débil presencia institucional y existencia de organizaciones armadas criminales asociadas al narcotráfico. Teniendo en cuenta que este fenómeno ha contribuido a financiar y exacerbar el conflicto armado interno, se reconoce la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar de las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, abordando el consumo desde un enfoque de salud pública y desarticulando las estructuras de narcotráfico que intervienen en las cadenas de valor de drogas ilícitas.

Trazando el camino hacia la generación de condiciones de bienestar para las comunidades que dependen de los cultivos de uso ilícito, se plantea la creación del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), concebido como un componente integral de la Reforma Rural Integral, con el objetivo de transformar las condiciones estructurales de la población rural y garantizar la participación activa de las comunidades.

Cabe resaltar que este Programa se funda en la voluntad de abandonar los cultivos de uso ilícito por parte de los cultivadores, recolectores y amedieros. Se trata de un presupuesto esencial para generar confianza entre las comunidades y contribuir a la solución de la problemática relacionada con la presencia de los cultivos de uso ilícito, sin que ello implique una afectación al entorno social, económico y ambiental.

Dicha voluntariedad se traduce en el compromiso correlativo de no estar vinculado en labores asociadas con los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de materias primas de las que se deriven estupefacientes. De la mano con este compromiso, la puesta en marcha del PNIS supone la obligación del Gobierno Nacional de diseñar y ejecutar las políticas y programas que permitan intensificar la lucha contra las drogas ilícitas y la corrupción que ha permeado a las instituciones debido a esta problemática.

Por su parte, las FARC-EP adquieren el compromiso de contribuir con acciones prácticas que contribuyan a la solución del problema de las drogas ilícitas, así como poner fin a cualquier relación que, con ocasión de la rebelión, estuviera ligada a este fenómeno.

Para contribuir con la transformación integral de los territorios y garantizar el buen vivir de las comunidades, el PNIS contempla 6 componentes centrales, encaminados a atender las necesidades particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito. El primero de ellos, denominado Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos, tiene por objetivo la adopción de medidas de apoyo inmediato para garantizar la seguridad alimentaria y las condiciones de buen vivir de la población vinculada a los cultivos de uso ilícito:

- i. Asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados o de cualquier medida similar que responda a las realidades del territorio. Esta medida que se extiende por el término de 1 año y se dará prioridad a la asociatividad.
- ii. Disposición de huertas caseras y entrega de especies menores, acompañada de asistencia técnica.
- iii. Proyectos productivos de generación rápida de ingresos, con el debido acompañamiento técnico. Se espera que estas iniciativas permitan atender las necesidades inmediatas de las comunidades y facilitar la sustitución de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito.
- iv. Proyectos productivos de largo plazo, enmarcados en la Reforma Rural Integral, para mejorar las condiciones de vida e ingresos de la población, a partir de la obtención de un valor agregado que contribuya a generar garantías de ingresos y trabajo digno para las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito.

El segundo componente se refiere a las obras de infraestructura de rápida ejecución como las vías terciarias, los centros de salud y las mejoras a escuelas. Dichas acciones deberán articularse con las iniciativas que se desprenden del componente de infraestructura de la Reforma Rural Integral.

El tercer componente, denominado sostenibilidad y recuperación ambiental, tiene como objetivo el cierre de la frontera agrícola y la recuperación de zonas de especial interés ambiental. Se prevé el diseño e implementación de planes de recuperación y adecuación de los suelos para destinarlos al establecimiento de cultivos lícitos, así como acciones encaminadas a la mitigación de los daños ambientales e implementación de programas sostenibles en zonas de especial interés ambiental.

El cuarto componente se refiere al plan de formalización de la propiedad, el cual tiene por objetivo promover el acceso a la tierra en favor de aquellas personas que se vinculen al Programa de Sustitución de los Cultivos de Uso Ilícito. Se espera que en las zonas cobijadas por el PNIS, se revista de celeridad los procesos de formalización de la propiedad, de acuerdo con los términos contemplados en la Reforma Rural Integral.

El quinto componente se refiere a los planes para zonas apartadas y con baja concentración de población. Las partes acordaron la adopción de medidas especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas y la generación de condiciones de empleo rural, sin perjuicio de las posibilidades de relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando resulte necesario, para garantizar el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El sexto componente se encuentra comprendido por los cronogramas, metas e indicadores que hacen parte integral de los acuerdos de sustitución y le permiten a la comunidad medir el impacto de los proyectos acordados y hacer seguimiento al plan de sustitución voluntaria.

El Acuerdo Final plantea que los PNIS deben incorporar un componente participativo que garantice la inclusión efectiva de las comunidades en los procesos de toma de decisiones, ya que se reconoce que la concertación entre autoridades y la población afectada no solo permite planificar de manera adecuada las particularidades de los territorios, sino que contribuye a la atención de las necesidades específicas de las comunidades.

En virtud de lo anterior, se plantea un conjunto de instancias participativas dentro de las cuales se resaltan las asambleas comunitarias que tienen por objetivo fomentar la planeación concertada con las comunidades para identificar necesidades y prioridades que requieren ser atendidas en el marco de los PNIS. De esta forma, se prevé que en las asambleas comunitarias se construya un diagnóstico colectivo que aborde la caracterización y necesidades de los territorios, se identifiquen los proyectos que respondan a esos requerimientos y determine las áreas con cultivos de uso ilícito.

Cabe resaltar que el punto 4 del Acuerdo Final reconoce el carácter subsidiario del programa de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, el cual entra a operar, previo a un proceso de socialización e información con las comunidades, ante la concurrencia de las siguientes causales : i) cuando las comunidades no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito y ii) cuando se verifique el incumplimiento de los compromisos adquiridos, sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

Así mismo, se dejó contemplado que, en los casos en los que no medie acuerdo con las comunidades, el Gobierno Nacional procederá con la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual y dando observancia a los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir.

El Acuerdo Final se plantea el reto de resolver el problema de las drogas ilícitas y proyectar a Colombia como un Estado libre de cultivos de uso ilícito, mediante la puesta en marcha de proyectos de desarrollo alternativos que requieren ser concertados con las comunidades. Si bien es cierto que lo planteado en el Acuerdo Final se dirige hacia la dirección correcta, también lo es que la demanda mundial de estupefacientes continúa y se constituye en un factor exógeno que incidirá en la realización de esta meta trazada. Chaparro y Olivera (2017) afirman:

Ahora, si bien el acuerdo de paz avanza en la dirección correcta al plantearse la puesta en marcha de programas ambiciosos de desarrollo territorial participativo y concertado con las comunidades para sustituir la dependencia de la economía de la droga, lo cierto es que la demanda mundial de cocaína y otras drogas producidas en Colombia no tiene nada que ver con el acuerdo de paz. El mundo, e incluso el mercado nacional, seguirán demandando estas drogas bajo un contexto de prohibición, lo cual reproducirá los incentivos para producirlas en el país. Ni las FARC, ni el Gobierno, por más que cooperen en la implementación de estos programas, podrán cambiar este hecho – a lo sumo podrán trasladar parcialmente el fenómeno hacia otras latitudes (p.97)

Resulta de gran trascendencia posicionar el debate de lucha contra las drogas en el escenario global, de manera que los esfuerzos trazados en el Acuerdo Final confluyan con la agenda que la comunidad internacional se ha fijado en materia de lucha contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico y judicialización de delitos relacionados con la producción, fabricación, venta, distribución, importación o exportación de sustancias sicotrópicas.

### 5.1.2. Decreto -Ley 896 de 2017. Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El Decreto Ley No. 896 de 2017 decretó la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencia para el Posconflicto. El Decreto-Ley contempla un conjunto de instancias de coordinación, gestión y ejecución del PNIS en el nivel nacional y local, cuya integración y funciones serán definidas por el Gobierno Nacional.

Dentro de las instancias de ejecución del PNIS se encuentra la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General, en cabeza de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, y el Consejo Permanente de Dirección. Por su parte, las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS se encuentran comprendidas por los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento. (Presidencia de la República, 2017)

Sumado a ello, dicho compendio normativo contempla como beneficiarios del Programa Nacional de Sustitución a las familias campesinas en situación de pobreza que subsisten de los cultivos de uso ilícito y voluntariamente se comprometían a su sustitución, la no resiembra, ni a la vinculación en labores asociadas a ello. Así mismo, se contempla un límite temporal para la definición de los beneficiarios del PNIS, excluyendo del programa a aquellas personas que hubieran realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016, fecha en la cual se puso en marcha el esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

### 5.1.3. Seguimiento a la fase inicial de implementación del punto 4 del Acuerdo Final

De conformidad con las pautas contempladas en el punto 4 del Acuerdo Final y atendiendo los lineamientos fijados en el Decreto 896 de 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo recaudó información sobre el grado de corresponsabilidad y articulación en la implementación de los programas de sustitución y erradicación forzada de cultivos de uso ilícito<sup>4</sup>.

---

4 Mediante oficios de fecha 02 de marzo de 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras dirigió requerimientos de información a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Defensa, Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y Agencia de Renovación del Territorio.

Se consultaron 6 ejes temáticos que permitieron determinar el grado de avance de la fase inicial de implementación del PNIS, en los territorios rurales afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito:

#### 5.1.4. Competencias asignadas a las entidades concernientes en la implementación del punto 4 del Acuerdo Final

Mediante comunicado conjunto, de fecha 27 de enero de 2017, el Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), para lo cual fijaron la meta de sustituir 50.000 hectáreas de cultivos de uso ilícito durante el primer año de su implementación en más de 40 municipios de los departamentos más afectados.

Bajo este contexto, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) asumieron la labor de intervenir en la fase de diseño e implementación del PNIS con el objeto de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito.

En cuanto a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos su ámbito de competencia se encuentra delimitado en el Decreto 724 de 2016, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dentro de las funciones que le fueron asignadas se encuentra el diseño, coordinación y desarrollo de actividades relacionadas con el nuevo enfoque del Gobierno Nacional para la atención integral de la lucha contra las drogas.

La estrategia de esta entidad consiste en realizar labores de acercamiento con comunidades en situación de vulnerabilidad y que dependan económicamente de los cultivos de uso ilícito, con el objeto de celebrar acuerdos de sustitución voluntaria para propender por el mejoramiento de sus condiciones de vida. Para ello, se prevé un conjunto de presupuestos que deben orientar tales acercamientos, entre ellos, la generación de confianza en los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, la construcción conjunta y participativa de nuevos proyectos de vida sostenibles, el fortalecimiento de la presencia del Estado y la prestación de bienes y servicios públicos para lograr el desarrollo integral de los territoriales.<sup>5</sup>

Por su parte, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ejerce dentro de sus funciones principales coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas afectadas por el conflicto armado interno que hubieran sido priorizadas por el Gobierno Nacional, con el fin de diseñar e implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

---

5 Oficio No. 2017000066684 del 21 de marzo de 2017. Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

De acuerdo con el Decreto 2096 de 2016, por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio, dicha entidad ejerce la función de formular e implementar estrategias para coordinar con las demás entidades competentes las políticas, planes, programas y proyectos tendientes al desarrollo rural con enfoque territorial, así como a la sustitución de cultivos de uso ilícito en las zonas priorizadas de conflicto.

De conformidad con lo anterior, la Agencia de Renovación del Territorio asume la implementación del modelo de sustitución definido entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales y las comunidades, previa suscripción de los acuerdos voluntarios que lidera la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.<sup>6</sup>

### 5.1.5. Grado de articulación de los programas de sustitución voluntaria y erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito

El 16 de noviembre de 2017, la Presidencia de la República informó la existencia de 54.180 familias vinculadas voluntariamente al Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), las cuales representarían una cifra aproximada de 40.000 hectáreas de coca. Así mismo, se anunció que del universo de familias vinculadas al PNIS, 24.580 familias que reportan 22.642 hectáreas de coca para ser sustituidas han recibido el primer pago o este se encuentra en proceso para su entrega. (Presidencia de la República de Colombia, 2017)

**Tabla No.10. Avance de la implementación del PNIS - 2017**

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

Fuente: Presidencia de la República. (2017). La Construcción de Paz No Tiene Reversa. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co>

Cabe resaltar que la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha divulgado 57 documentos que expresan la celebración de acuerdos regionales o colectivos de sustitución voluntaria, donde se formalizaron compromisos a cargo de las comunidades, Gobierno Nacional, Gobiernos Departamentales y Municipales y FARC-EP. (Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017).

6 Oficio No. 201700064047 del 16 de marzo de 2017. Agencia de Renovación del Territorio – ART



Dentro de los compromisos acordados por el Gobierno Nacional versa la puesta en marcha del Plan de Atención Inmediata y de Desarrollo de Proyectos Productivos, el cual entra a operar una vez se haga efectiva la inscripción individual de las familias al PNIS y se formalice por parte de ellas su compromiso con la sustitución, la no resiembra, ni la vinculación con actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito. Además, se encuentran compromisos dirigidos al fortalecimiento de las Asambleas Comunitarias para la evaluación y seguimiento de los planes de sustitución, así como la construcción de los componentes estructurales del PISDA con participación de las comunidades, los cuales comprenden obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, formalización de la propiedad, ejecución de planes para zonas apartadas y cronogramas, metas e indicadores.

Para el caso de los recolectores, el Gobierno Nacional adquirió el compromiso de cobijarlos dentro de los beneficios económicos que se extenderán por un año para financiar actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito. A partir del segundo año, se promoverán acciones encaminadas al fomento del empleo rural y demás actividades comprendidas en la implementación de la Reforma Rural Integral.

En cuanto a la erradicación forzosa, los acuerdos colectivos y regionales contemplan expresamente que el Gobierno Nacional podrá adelantar dichos operativos ante la concurrencia de tres causales: i) cuando las familias se nieguen a inscribirse individualmente en el programa y manifiesten su intención de no sustituir voluntariamente los cultivos de uso ilícito; ii) cuando las familias inscritas individualmente en el PNIS incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor; y iii) cuando se trate de cultivos de uso ilícito sin un responsable identificable de su establecimiento y sustitución voluntaria.

En lo que respecta a las comunidades, los acuerdos regionales y colectivos contemplan su compromiso de sustituir voluntariamente, no sembrar ni vincularse posteriormente en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito. Así mismo, se deja estipulada su obligación de cooperar en la caracterización de las familias vinculadas a los acuerdos colectivos, así como facilitar las inscripciones individuales de las familias que se encuentran en las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito.

Frente al compromiso de sustitución, se prevé que una vez sea realizado el primer desembolso por concepto de remuneración de las actividades de sustitución, las familias deben iniciar el proceso de desmonte de los cultivos de uso ilícito. Cabe resaltar que el primer desembolso, debe estar acompañado de un cronograma de actividades concertado con las comunidades para la implementación del PNIS, el cual debe estar enmarcado en el marco de la Reforma Rural Integral.

De igual forma, se establece el compromiso de participar activamente en el diseño, ejecución y seguimiento del PISDA, así como en la elaboración del listado de familias cultivadoras, no cultivadoras, recolectoras y de la comunidad en su conjunto.

Resulta preciso mencionar que los acuerdos regionales y colectivos se suscriben a partir de un reconocimiento que hace la comunidad sobre el número de hectáreas con presencia de cultivos de uso ilícito, así como el número de familias que se han visto afectadas por la presencia de estos cultivos. En conse-

cuencia, como bien se mencionó anteriormente, dichos acuerdos contemplan cifras estimativas que no son definidas mediante la aplicación de criterios técnicos y objetivos, lo cual no permite dar cuenta de una cifra exacta de población afectada por la presencia de cultivos de uso ilícito, así como tampoco de un número preciso de hectáreas a ser intervenidas con el PNIS.

**Tabla No. 11. Acuerdos colectivos y regionales PNIS - 2017**

Departamento	Número de acuerdos suscritos	Municipio / Vereda	Tipo de acuerdo
Antioquia	1	Briceño	Colectivo
Caquetá	1	La Montañita	Colectivo
Cauca	3	Tambo	Colectivo
		Rosas	Colectivo
		Timbío	Colectivo
Guaviare	5	Calamar	Colectivo - Sin firma
		El Retorno	Colectivo - Sin firma
		Miraflores	Colectivo - Sin firma
		San José del Guaviare	Colectivo - Sin firma
		Vereda Las Colinas - San José del Guaviare	Colectivo
Meta	1	Vista Hermosa	Colectivo
Nariño	29	Ancuya	Colectivo
		Barbacoas	Colectivo
		Cumbal	Colectivo
		Cumbitara	Colectivo
		El Charco	Carta de intención
		El Charco	Colectivo
		Roberto Payán	Colectivo
		Roberto Payán	Carta de intención
		Francisco Pizarro	
		Iscuandé	
		La Tola	
		Leiva	
		Linares	
		Magüi Payán	
		Magüi Payán	Carta de intención
		Mosquera	
Olaya Herrera			
Peñol			

Norte de Santander	1	Tibú	Colectivo
Putumayo	15	Putumayo	Preacuerdo Regional
		Colón	Preacuerdo Regional
		La Carmelita	Acuerdo Regional
		Mocoa	Preacuerdo Regional
		Orito	Preacuerdo Regional
		Puerto Asís	Preacuerdo Regional
		Puerto Caicedo	Preacuerdo Regional
		Puerto Guzmán	Preacuerdo Regional
		Puerto Leguizamo	Preacuerdo Regional
		San Francisco	Preacuerdo Regional
		San Miguel - Preacuerdo Regional	Preacuerdo Regional
		Santiago	Preacuerdo Regional
		Sibundoy	Preacuerdo Regional
		Valle del Guamuez	Preacuerdo Regional
		Villa Garzón	Preacuerdo Regional

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co>

Considerando que en el Acuerdo Final se pactó la facultad residual de erradicar forzosamente las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, en el mes de febrero de 2017 el Ministerio de Defensa anunció la meta de erradicar forzosamente 50.000 hectáreas de cultivos de uso ilícito en un periodo de seis meses. Dicha cartera ministerial concibe el programa de sustitución voluntaria como una solución de largo plazo, razón por la cual se plantea la necesidad de intervenir con este método los cultivos industriales que pertenecen a las organizaciones de crimen organizado.

De conformidad con lo anterior, en los operativos de erradicación forzosa se emplean 2 métodos para intervenir las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito: el primero, consiste en la eliminación de cultivos de uso ilícito de forma artesanal, empleando la fuerza física de una persona o valiéndose de palines para desprender las raíces de las plantaciones. El segundo, se caracteriza por la erradicación de cultivos mediante aspersion terrestre (PECAT) donde se utiliza un dispositivo agrícola que es maniobrado por un operario capacitado en el manejo de herbicidas.<sup>7</sup>

Para el primer trimestre de 2017, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional intervino los municipios de Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta y Magdalena, empleando los métodos anteriormente relacionados.

<sup>7</sup> Oficio No. 201700063521 del 16 de marzo de 2017. Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

Tabla No. 12. Departamentos intervenidos con el método de erradicación manual

Erradicación manual	
Departamento	Municipio
Cauca	Piamonte
Caquetá	Solita
Guaviare	Calamar
	El Retorno
Meta	Mesetas
	Vista Hermosa
	San Juan de Arama
Magdalena	Santa Marta

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcoóticos, marzo de 2017

Tabla No. 13. Departamentos intervenidos con el método PECAT

PECAT	
Departamento	Municipio
Nariño	Tumaco
	Roberto Payán
Guaviare	El Retorno
	El Paujil
	Milán
	Valparaíso
	Belén de los Andaquíes

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcoóticos, marzo de 2017

El 05 de diciembre de 2017, el Ministerio de Defensa anunció el cumplimiento de la meta de 50 mil hectáreas de cultivos de uso ilícito erradicadas forzosamente. De acuerdo con la información divulgada por dicha entidad, los departamentos donde se realizó el mayor número de operativos corresponden a Nariño, Antioquia, Meta, Caquetá, Guaviare y Parques Nacionales Naturales. (Ministerio de Defensa, 2017)

En lo atinente a la erradicación forzosa en áreas protegidas, el Ministerio de Defensa señaló que los operativos intervinieron los Parques Nacionales Naturales Chiribiquete (Guaviare), Sierra Nevada (Magdalena) y Katíos (Antioquia, Chocó). De acuerdo con la cartera ministerial se prevé intervenir los Parques Sanquianga (Nariño), Complejo Volcánico Doña Juana (Nariño), Los Nevados (región cafetera), Sumapaz (Bogotá, Cundinamarca, Huila, Meta), Yariguíes (Santander), Tuparro (Vichada), Puinawai (Guainía) y Picachos (Caquetá y Meta). (Ministerio de Defensa, 2017)

Tabla No. 14. Departamentos con mayores operativos de erradicación forzosa - 2017

Departamentos con mayores operativos de erradicación forzosa 2017	
Departamento	Has erradicadas
Nariño	18.000
Antioquia	6.300
Meta	6.200
Parques Nacionales Naturales	5.000
Caquetá	3.900
Guaviare	4.700
Chocó	2.500
Cauca	1.600
Vichada	1.700
Norte de Santander	1.300
<b>TOTAL</b>	<b>51.200 Has</b>

Fuente: Ministerio de Defensa. (2017). MinDefensa anuncia cumplimiento de objetivo de erradicación en 2017 y ambiciosa meta para el próximo año. Recuperado de: <http://www.cgfm.mil.co>

Lo anteriormente expuesto, permite evidenciar que los operativos de erradicación forzosa avanzan a un ritmo más acelerado que los programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. En efecto, mientras que el Ministerio de Defensa logró alcanzar las proyecciones estimadas para la vigencia 2017, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no logró la meta de sustituir voluntariamente 50.000 hectáreas en el primer año de implementación del PNIS.

Dicha circunstancia se traduce en un reto para la implementación del punto 4 del Acuerdo Final si se considera que el método de erradicación forzada fue contemplado como un mecanismo de intervención residual que solo entra en operación cuando las comunidades manifiestan su intención de no sustituir los cultivos de uso ilícito o se configura un incumplimiento imputable a los beneficiarios, sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

Las cifras superan aún más la brecha de avance que existe entre los programas de sustitución voluntaria y erradicación forzosa si se considera que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos avanza prioritariamente con la celebración de acuerdos colectivos y regionales de sustitución voluntaria, que solo dan cuenta del número de beneficiarios potenciales más no reales del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

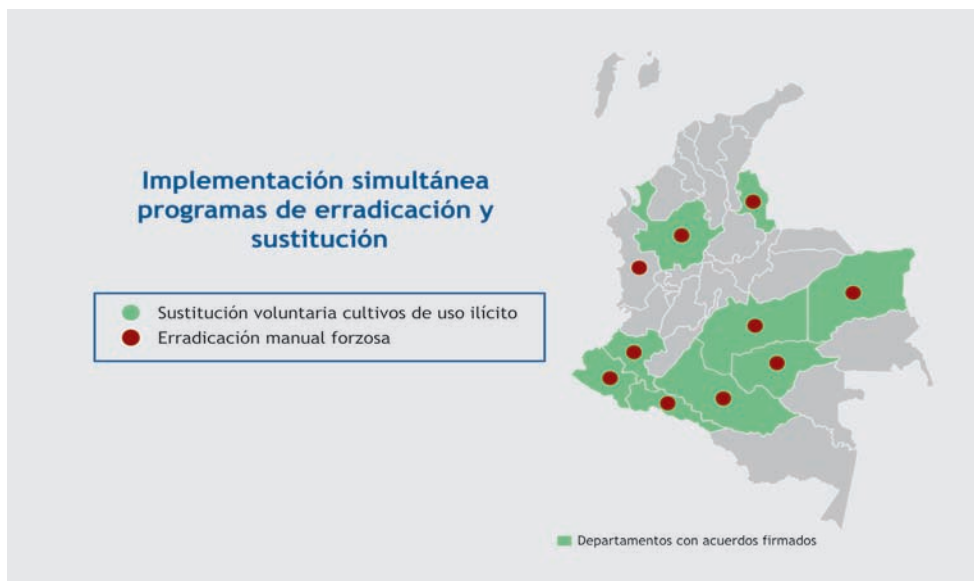
En efecto, mientras que la Dirección para la Sustitución reporta la firma de 63 acuerdos colectivos que cobijarían la cifra estimativa de 124.000 familias y 96.000 hectáreas de coca, al mes de

noviembre de 2017 solo se reporta la vinculación individual de 54.180 familias que se han acogido formalmente al PNIS. Sin embargo, cabe resaltar que los datos arrojados por la Alta Consejería para el Posconflicto de la Presidencia de la República solo presentan una cifra estimativa de la cantidad de hectáreas de coca (40.000 Has) que habrían sido cultivadas por las familias que formalizaron individualmente el compromiso de sustituir, de no resembrar ni vincularse nuevamente en labores asociadas a dicha actividad. (Presidencia de la República de Colombia, 2017)

La ejecución acelerada del programa de erradicación forzosa en territorios que registran la celebración de Acuerdos Colectivos y Regionales de Sustitución Voluntaria ha generado tensiones en los territorios, a tal punto que se han presentado confrontaciones con la fuerza pública, movilizaciones y protestas sociales.

De acuerdo con la información recabada, en los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Vichada intervienen de manera concurrente los programas de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

## Gráfica N°2. Implementación simultánea de los programas de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a nivel departamental - 2017



Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y Ministerio de Defensa. (2017)

Lo anterior, ha propiciado movilizaciones sociales protestas y confrontaciones con la fuerza pública, dado que las comunidades rurales exigen la ejecución preferente del programa de sustitución voluntaria en razón a su expresa manifestación de voluntad de vincularse, así como a la firma de acuerdos regionales o colectivos que han formalizado los compromisos de sustitución y no resiembra a cargo de la población rural.

La Defensoría del Pueblo ha reportado movilizaciones sociales, protestas, retenciones y confrontaciones con la fuerza pública, derivadas de la implementación simultánea de los programas de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Así mismo, la Entidad ha registrado amenazas y afectaciones en contra de la integridad de la población rural debido a las presiones ejercidas por grupos armados al margen de la ley y disidencias de las FARC.

**Tabla N° 15. Tensiones derivadas de la implementación del PNIS - 2017**

Tensiones derivadas del PNIS			
Departamento	Municipio	Fecha del Acuerdo	Tensiones
Cauca	Tambo, Rosas, Timbío	02/03/2017	Muerte de dos campesinos en el marco de protestas en Corinto y Morales (Septiembre de 2017)
	Miranda	11/03/2017	
	Corinto	01/09/2017	
	Jambaló	28/08/2017	Movilizaciones y protestas en municipios como Argelia, Corinto y Mirales (abril y septiembre de 2017)
Norte de Santander	Tibú	26/03/2017	Movilizaciones y protestas por presunto incumplimiento de los Acuerdos (septiembre de 2017) Se reportan amenazas de grupos armados a quienes hagan parte del PNIS
		09/09/2017	
Antioquia	Briceño	24/03/2017	Protesta en Cáceres (abril de 2017) Paro cocalero en Tarazá (agosto de 2017)
	Anorí	04/04/2017	
	Cáceres	24/03/2017	
	Tarazá	02/09/2017	
Putumayo	Puerto Asís	19/02/2017	Protesta cocalera derivada de la erradicación forzosa (agosto de 2010; septiembre de 2017)
	Acuerdo Regional (13 municipios de Putumayo, Piamonte - Cauca, Ipiales - Nariño)	18/02/2017	
	Santuario de Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	04/03/2017	
	La Carmelita	10/05/2017	
Córdoba	Tierralta	16/03/2017	Homicidio del vicepresidente de la Asociación Campesina para el Desarrollo del Sinú- ASO-DECAS, líder de sustitución de cultivos de uso ilícito (enero de 2017) Campesinos piden celeridad en la ejecución de los acuerdos de sustitución (septiembre de 2017)
	Montelíbano	25/03/2017	Retención de 15 policías antinarcóticos en La Montañita (febrero de 2017)
	Acuerdo departamental, 5 municipios del Sur de Córdoba	16/03/2017	Movilizaciones y protestas para solicitar la ejecución de los acuerdos PNIS en Cartagena del Chairá y Paujil (agosto de 2017)

Caquetá	Puerto Rico	12/03/2017	
	La Montañita	25/02/2017	
	Belén de Andaquíes	07/04/2017	
	San Vicente del Caguán	15/05/2017	
	Cartagena del Chairá	17/05/2017	
Nariño	Acuerdo Regional (Tumaco, El Charco, Barbacoas, Magüi, Roberto Payán)	14/02/2017	14 campesinos heridos en el marco de protestas en Tumaco (marzo de 2017)
	Acuerdo Regional COCCAM Nariño (24 municipios y 4 resguardos)	04/03/2017	Amenazas en contra de las personas que se vinculen al PNIS por parte de grupos armados Homicidio de líder social que impulsaba y capacitaba sobre el punto 4. El Rosario (agosto de 2017)
	Policarpa	30/03/2017	Homicidio de campesinos que hacían un nudo de contención contra operativos de erradicación forzada. Vereda El Tandil, municipio de Tumaco (octubre de 2017)
	Barbacoas	18/03/2017	
Meta	Vista Hermosa	25/02/2017	En el marco de protestas en Puerto Rico, un campesino resulta herido y algunos manifestantes retienen a un policía (julio de 2017)
	Macarena	30/03/2017	
	Uribe	11/05/2017	
Guaviare	El Retorno	07/03/2017	Secuestro de un funcionario de UNODC por parte de disidencias de las FARC (abril de 2017) Comunicado público por presunto incumplimiento del Acuerdo Regional por parte del Gobierno Nacional (marzo de 2017) Se reportan amenazas por parte de disidencias de las FARC a quienes firmen acuerdos de sustitución.
	San José del Guaviare	06/03/2017	
	Charras	17/03/2017	
	Acuerdo regional (Guaviare, Sur del Meta, Sur Occidente de Vichada)	28/02/2017	
Valle del Cauca	Dagua y Bolívar	03/04/2017	
	El Dovio	04/04/2017	
Vichada	Cumaribo	14/10/2016	
Arauca	Araucuita	21/03/2017	
Bolívar	Acuerdo departamental (10 municipios)	06/03/2017	

Fuente: Defensoría del Pueblo. (2017). Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co>

A pesar de la existencia de mecanismos de coordinación entre los programas de sustitución voluntaria y erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en los territorios (v. gr. Puesto de Mando, Coordinación y Seguimiento para la erradicación de cultivos de uso ilícito), continúan presentándose tensiones derivadas de la realización de operativos de erradicación forzosa en zonas donde se han celebrado acuerdos colectivos o regionales de sustitución. Si bien es cierto que la estrategia del Ministerio de Defensa busca intervenir los cultivos industriales, en la práctica se presentan dificultades al momento de identificarlos, máxime cuando a la fecha no se ha definido un indicador que permita determinar en qué casos se está en presencia de pequeñas extensiones de cultivos de uso ilícito o ante la presencia de plantaciones industriales.



La implementación de operativos de erradicación forzosa en zonas donde se han celebrado acuerdos colectivos y regionales de sustitución de cultivos de uso ilícito conduce a la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones que lideran y participan en el diseño e implementación de los PNIS (Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Agencia de Renovación del Territorio y Gobiernos locales), así como en la ruptura de los espacios de concertación y protestas sociales.<sup>8</sup>

En consecuencia, resulta necesario fortalecer la armonización entre la estrategia de erradicación forzosa y la de sustitución voluntaria, dando observancia a lo pactado en el Acuerdo Final. Para ello, la ejecución de los programas de erradicación forzosa debe aplicarse de manera residual para los pequeños cultivadores y solo debe entrar en operación cuando se configure alguna de las siguientes causales: (i) que no existan condiciones para el diálogo; (ii) que no medie intención de sustituir los cultivos de uso ilícito; o (iii) que se verifique un incumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

#### 5.1.6. Alternativas para garantizar la seguridad alimentaria de las familias afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito

En el marco del Acuerdo Final, el 27 de enero de 2017 el Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron el inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual tiene como propósito contribuir a una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas.

De acuerdo con el anuncio emitido por las partes, las familias que formalicen su compromiso con la sustitución voluntaria, la no resiembra, ni la vinculación en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito, obtendrán los siguientes beneficios durante el primer año:

- v. Un millón de pesos (\$1.000.000) mensuales por actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras de interés comunitario, hasta por doce meses. Dicho beneficio cobija tanto a los campesinos con cultivos o sin cultivos de uso ilícito.
- vi. Un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) para la implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria por una sola vez, tales como, cultivos de pancoger y cría de especies menores.
- vii. Nueve millones de pesos (\$9.000.000) por una sola vez, para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido como piscicultura, avicultura, entre otros.
- viii. A partir del segundo año y con el objeto de asegurar a las familias mejores ingresos

---

<sup>8</sup> Municipio de Tumaco, Nariño. Manifestaciones cocaleras en el mes marzo de 2017; Municipios de Argelia, Corinto y Morales - Cauca. Movilizaciones y protestas en el mes de abril y septiembre de 2017; Municipio de Tibú - Norte de Santander Movilizaciones y protestas por presunto incumplimiento de acuerdos en el mes de septiembre de 2017.

y condiciones de vida dignas, el Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron que las familias recibirán los siguientes beneficios:

- ix. Diez millones de pesos (\$10.000.000) en proyectos productivos. Adicionalmente, se verán beneficiados con la creación de una línea de crédito especial.
- x. Tres millones doscientos mil pesos (\$3.200.000) destinados a recibir asistencia técnica.<sup>9</sup>

Cabe resaltar que en el punto 4 del Acuerdo Final se contempla un conjunto de componentes dirigidos a la atención de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito. Las medidas acordadas se complementan directamente con los mecanismos convenidos para avanzar hacia la Reforma Rural Integral, dentro de los cuales se encuentran los programas de adecuación de tierras, infraestructura, desarrollo social, asistencia técnica, crédito, financiación y comercialización.

Sin embargo, en la fase inicial de implementación del PNIS, el Gobierno Nacional y las FARC-EP pactaron un componente dirigido al otorgamiento de subsidios económicos directos para las familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito. Esta propuesta puede desencadenar una serie de efectos negativos, en la medida en que no se resuelven los problemas estructurales del sector rural, así como tampoco las afectaciones derivadas de la cadena del narcotráfico. Por el contrario, el otorgamiento de estos subsidios puede facilitar la expansión de áreas con presencia de cultivos de uso ilícito, así como el número de personas dedicadas a este tipo de labores.

Sobre el particular, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano ha resaltado las implicaciones negativas que se derivan del otorgamiento de subsidios directos como mecanismo de atención de necesidades inmediatas en el sector rural:

*“En materia económica, es necesario garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de servicios y bienes públicos, entendidos como aquellos que benefician a la comunidad o a una porción importante de ella en forma colectiva y que, por lo tanto, no pueden ser apropiados o provistos de manera individual. (...)*

*Por el contrario, se debe abandonar en general la tendencia a superar las dificultades coyunturales a través de apoyos o subsidios directos a actividades productivas específicas, que generan nuevas inequidades (ya que no todas las actividades son apoyadas de la misma manera) y, especialmente, no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración. Los subsidios directos pueden ser necesarios en coyunturas excepciones, pero en ese caso, deben ser transitorios, de bajo costo fiscal, favorecer prioritariamente a los agricultores de menores ingresos y tener preferiblemente efectos favorables sobre la productividad.” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 7)*

<sup>9</sup> Presidencia de la República. Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. Oficio No. 201700066694 del 21 de marzo de 2017

Las transformaciones del sector rural se han alcanzado mediante la dotación de bienes públicos esenciales, tales como, generación de infraestructura, fortalecimiento a la producción y comercialización, promoción a la salud, vivienda y educación. Sin embargo, ante un escenario actual que parte de la entrega de beneficios económicos directos, se hace necesario que el Gobierno Nacional revista de impulso la provisión de bienes públicos con el fin de impactar en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina. Para ello, se requiere fortalecer los procesos de articulación con entidades públicas que desarrollan funciones protagónicas en el campo, tales como la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio de Agricultura.

Bajo este entendido, la Reforma Rural Integral, contenida en el punto 1 del Acuerdo Final, se posiciona como eje central para la solución al problema de las drogas ilícitas, en tanto el desarrollo rural progresivo en el campo contribuirá a garantizar el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de una población que, por haber sido históricamente marginada y excluida de las políticas públicas de desarrollo integral en el campo, se vio abocada a dedicarse a labores relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

Bajo este contexto, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adquieren gran relevancia en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, en tanto estos se dirigen a superar la pobreza y la desigualdad en el campo buscando alcanzar el bienestar general de la población rural, así como el cierre de la brecha de igualdad existente entre el campo y la ciudad. Su implementación dentro de los próximos 5 años deberá dirigirse a asegurar el acceso efectivo a una serie de componentes esenciales para las comunidades rurales, tales como infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social (salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza), educación rural, vivienda y agua potable, estímulos a la producción agropecuaria, formalización laboral rural y sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo requirió al Ministerio de Defensa para obtener información sobre las medidas encaminadas a la estabilización socioeconómica de las familias intervenidas con los operativos de erradicación forzosa. De la respuesta obtenida<sup>10</sup> no se evidencia una estrategia de articulación con entidades como la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, encargada de garantizar la seguridad alimentaria de las familias campesinas que son objeto de los métodos empleados para erradicar forzosamente los cultivos de uso ilícito.

En efecto, por remisión del Ministerio de Defensa, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional se limitó a informar que las garantías de seguridad alimentaria son un asunto del resorte de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, sin embargo, no se precisan los canales de información ni las instancias decisorias que permiten definir estrategias de atención para aquellas comunidades rurales que fueron intervenidas con los operativos de erradicación forzosa.

10 Oficio No. 201700063521 del 16 de marzo de 2017. Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

El vacío de atención en la fase posterradicación requiere resolverse a la luz de las pautas contempladas en el Acuerdo Final, donde se contempla un tratamiento especial para los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico. En consecuencia, el Ministerio de Defensa requiere fortalecer los procesos de producción, intercambio de información y toma de decisiones con las entidades que intervienen en el diseño y definición de estrategias para el Desarrollo Rural Integral, presentando información de contexto sobre la situación de seguridad de los territorios, cantidad de hectáreas y número de familias intervenidas por la estrategia de erradicación forzosa.

De esta manera, se promoverá la implementación de programas de desarrollo sostenible que permitan restablecer la situación socioeconómica de las familias, previniendo así posibles desplazamientos masivos o resiembras de cultivos de uso ilícito, en razón a la ausencia de garantías de seguridad alimentaria que hagan inviable la realización de los proyectos de vida campesina en condiciones dignas.

En todo caso, vale la pena resaltar que la estrategia de erradicación forzosa debe responder al carácter residual que fue definido en el Acuerdo Final, en razón a que la atención de los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico ha sido priorizada a través del Programa Nacional de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito.

### 5.1.7. Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito

En atención a las pautas contempladas en el Acuerdo Final, la Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo requirió información al Ministerio de Defensa sobre las medidas adoptadas para garantizar condiciones de seguridad para los territorios y comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito. Al respecto, dicha entidad señaló que la Fuerza Pública ha diseñado dos estrategias que buscan garantizar la seguridad ciudadana en el escenario del posconflicto denominadas Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” y Plan de Comunidades Seguras y en Paz<sup>11</sup>.

Tanto la primera estrategia adoptada por el Comando General de las Fuerzas Militares como la segunda implementada por la Policía Nacional tienen el propósito de neutralizar las estructuras del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados (GAO) y los fenómenos de criminalidad que afectan a la población civil y la seguridad nacional, entre ellos, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro.

De acuerdo con la información suministrada, el mencionado Plan prioriza 160 municipios del país, que incluyen zonas donde se concentran cultivos de uso ilícito. Se espera que dicha estrategia

11 Ministerio de Defensa. Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad. Oficio No. 201700105750 del 02 de mayo de 2017.

de seguridad contribuya al cumplimiento de las metas de erradicación manual forzosa y de sustitución voluntaria, mediante su puesta en marcha en territorios seguros y libres de la presencia de grupos armados ilegales.

Por su parte, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos señaló que en las reuniones de socialización del contenido y alcance del PNIS se convoca a la fuerza pública para que conozca de manera inmediata cualquier situación que implique generar condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, dicha entidad informó que las medidas establecidas por el Ministerio de Defensa gozan de carácter reservado, razón por la cual no tiene conocimiento de los detalles de las estrategias adoptadas para garantizar la vida, integridad y seguridad personal de comunidades, líderes y organizaciones sociales.

A pesar de las estrategias que han sido diseñadas para generar condiciones de seguridad para las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, en la actualidad continúan presentándose riesgos a la vida e integridad de la población rural que se ha vinculado en la estrategia de sustitución voluntaria, como consecuencia del actuar de grupos armados ilegales que hacen presencia en los territorios. A modo de ejemplo, en los departamentos de Nariño y Guaviare se han registrado hechos de amenaza contra la población civil, dirigidos a obstaculizar la firma de acuerdos de sustitución voluntaria. En el mes de abril de 2017 se registró el secuestro de un funcionario de la UNODC, por parte de disidencias de las FARC, quien desarrollaba funciones de verificación de los compromisos de sustitución voluntaria en el departamento del Guaviare.

Así mismo, en el departamento del Cauca, se registró el asesinato del líder campesino Xavier Cerón Gómez, presidente de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de Esmeraldas, correspondiente al municipio de Mercaderes – Cauca, quien presuntamente habría recibido amenazas con el objeto de obstruir el ejercicio de su labor como líder comunitario para la concertación de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Lo anterior pone de presente la necesidad de fortalecer los protocolos de seguridad para garantizar la protección de los territorios y comunidades intervenidas con los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito. Ello implica robustecer la capacidad de coordinación a través del Puesto de Mando, Coordinación y Seguimiento para la erradicación de cultivos de uso ilícito, liderado por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

En dicho espacio, se requiere fortalecer los procesos de producción e intercambio de información para disponer de insumos confiables que faciliten la toma de decisiones, la generación de alertas tempranas y la capacidad de reacción ante situaciones que amenacen la efectividad de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las comunidades, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

### 5.1.8. Incorporación de un enfoque de acción sin daño en la implementación del PNIS

De acuerdo con la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, para el desarrollo de la estrategia de sustitución voluntaria se ha contemplado una labor de caracterización con las familias que decidan acogerse al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a fin de conocer sus condiciones socioeconómicas y ambientales. Así mismo, se ha definido la creación de las Asambleas Comunitarias con miras a fomentar la participación en la identificación de las principales necesidades de las comunidades y de los proyectos que se requirieran priorizar.<sup>12</sup>

Para el caso de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales informó haber avanzado en un ejercicio de caracterización concertado en las áreas afectadas por cultivos de uso ilícitos, donde se ha avanzado en el levantamiento de información por parte de las comunidades locales y el personal de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales. Dicho instrumento, denominado ficha de caracterización, es revisado y avalado por la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas y las familias que manifiestan su intención de adherirse al programa de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Las respuestas institucionales sitúan el esquema de planeación participativa como uno de los ejes central del PNIS, en tanto dicho modelo facilita la identificación de necesidades, oportunidades y prioridades en los territorios que son intervenidos con el programa de sustitución de cultivos de uso ilícito. De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final, la construcción de la estrategia de sustitución debe partir de un diagnóstico colectivo encaminado a establecer una caracterización social, económica y ambiental de los territorios, con el fin de avanzar en la priorización de proyectos que respondan a las particularidades de las áreas que registran presencia de cultivos de uso ilícito.

Teniendo en cuenta que la solución al problema de drogas ilícitas demanda la construcción participativa de una visión integral del territorio, resulta pertinente que el diagnóstico colectivo se constituya en insumo esencial para el diseño de programas, planes y proyectos que contribuyan a la transformación integral de las regiones más afectadas por el conflicto armado interno. Se hace necesario que la intervención en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito parta de un diagnóstico detallado sobre la situación actual de las comunidades y de los territorios, con el fin de garantizar la reconstrucción del tejido social, la convivencia pacífica, el buen vivir de las comunidades y el desarrollo integral de los territorios.

Sin embargo, en departamentos como el Vichada, las actividades de caracterización familiar no permitieron contar con información sobre las características y necesidades específicas del territorio

---

<sup>12</sup> Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. Oficio No. 201700066694 del 21 de marzo de 2017.

y de las comunidades que lo habitan. Debido a esta omisión, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos vinculó familias campesinas asentadas en zonas de resguardo indígena, sin haber previsto un plan específico para su atención y prevención de conflictos interculturales.

Ante la ausencia de un plan específico de intervención, el Gobierno Nacional ha optado por la suspensión de los componentes del PNIS en favor de estas familias campesinas, lo cual amenaza el ejercicio de su derecho a la seguridad alimentaria, si se considera que estos núcleos familiares dieron cumplimiento a los compromisos adquiridos, levantando las plantaciones de coca que se encontraban cultivadas en sus predios.

En este orden de ideas, resulta primordial incorporar un enfoque de acción sin daño en el programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito que conduzca a la prevención y mitigación de conflictos en los territorios, promueva la capacidad de autogestión de las comunidades y fortalezca la convivencia pacífica intercultural. Para ello, se requiere que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adopte metodologías de diagnóstico sobre el contexto territorial y comunitario de las zonas objeto de intervención: fortalezca los canales de articulación previa con entidades, obtenga información del contexto sobre las lógicas comunitarias en los territorios, defina esquemas de acercamiento y diálogo con las comunidades presentes e identifique enfoques diferenciales para su atención.

## 6. Análisis de casos

### 6.1 Diseño e implementación del PNIS en el municipio de Cumaribo - Vichada

#### 6.1.1 Contexto general y presencia de cultivos de uso ilícito

Con una superficie de 105.945 Km<sup>2</sup>, Vichada es el segundo departamento de mayor extensión en Colombia seguido de Amazonas. Limita al norte con el departamento de Arauca y Venezuela, al sur con el departamento de Guainía y Guaviare, al occidente con el departamento de Meta y Casanare y al oriente con Venezuela. A pesar de su extensión, el departamento del Vichada solo cuenta con cuatro municipios: Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo. (Ministerio de Justicia, 2015)

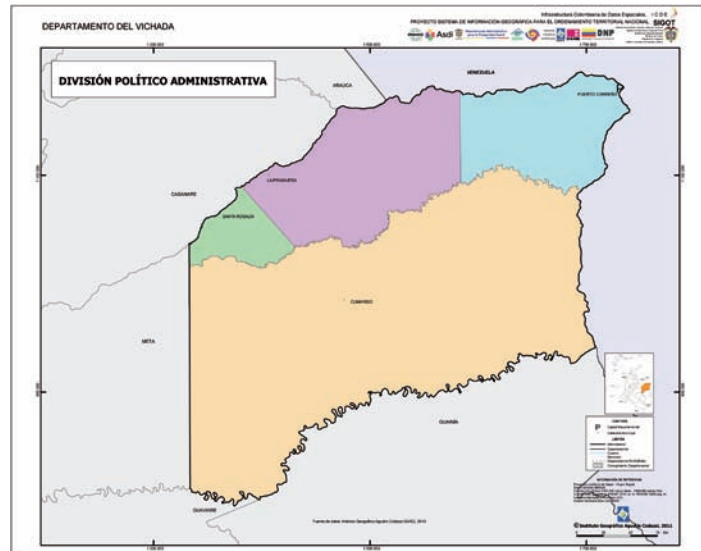
Gráfica N° 3. Ubicación geográfica del departamento del Vichada



Fuente: Ministerio de Justicia; Gobernación del Vichada. Plan Integral para la reducción de la oferta y demanda de drogas departamento del Vichada. (2015). Recuperado de: [www.odc.gov.co](http://www.odc.gov.co)



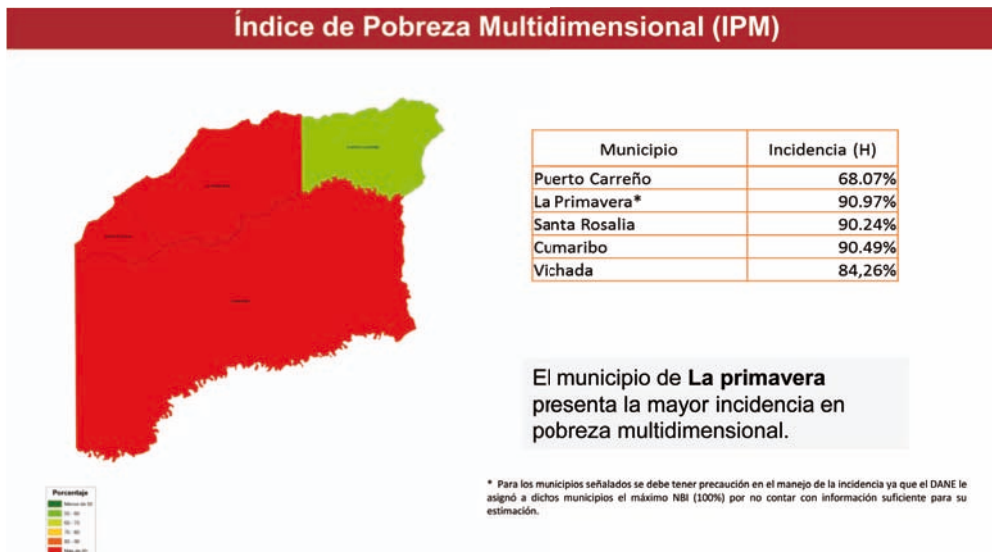
### Gráfica N° 4. División político administrativa del departamento del Vichada



Fuente: IGAC. (2017). División Político Administrativa Departamento Vichada. Recuperado de: <http://sigotn.igac.gov.co>

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en el año 2015 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de la región de los Llanos corresponde al 64%. Dentro de los departamentos que registran mayores incidencias de pobreza son, en su orden, Vichada (84,3%), Guainía (78,8%), Vaupés (77,8%) y Guaviare (75%). Al interior del departamento de Vichada, el municipio de La Primavera presenta la mayor incidencia en pobreza multidimensional (90,97%), seguido de Cumaribo (90,49%). (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

### Gráfica N° 5. IPM del departamento del Vichada - 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2015). Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos Vichada. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

En cuanto al diagnóstico social que se registra en el campo, el departamento de Vichada presenta un déficit habitacional del 86% de los hogares rurales.

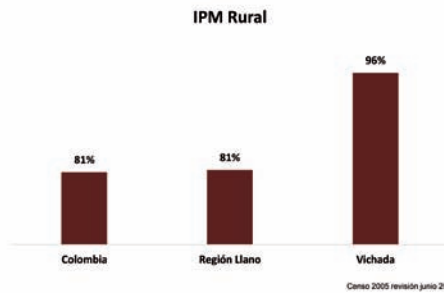
### Gráfica N° 6. Déficit de vivienda rural del Vichada - 2015

#### Transformación del campo y crecimiento verde

##### DIAGNÓSTICO SOCIAL



El 86,6 % de los hogares rurales en Vichada presentan déficit habitacional (68,2% promedio nacional)

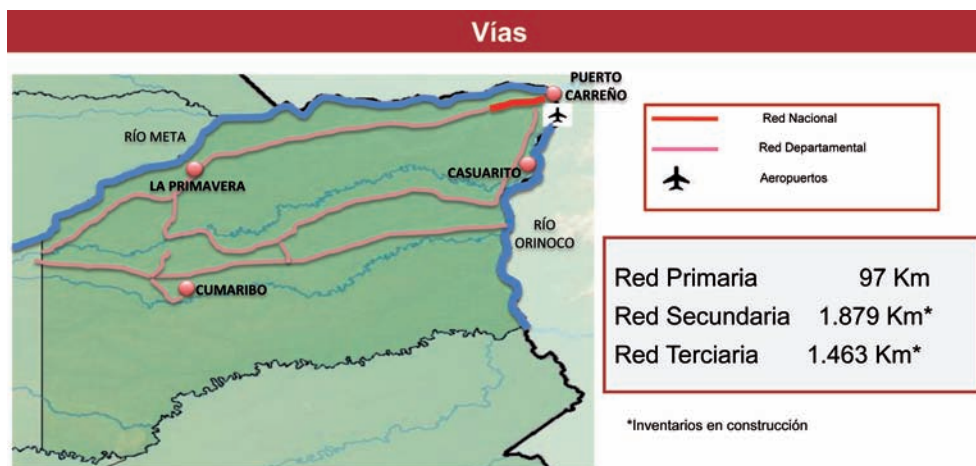


El 96,3% de los hogares rurales en Puerto Carreño, Vichada son pobres por IPM (80,1% promedio nacional)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2015). Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos Vichada. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Así mismo, para el año 2013, el departamento registraba una cifra del 59,39% de cobertura de energía eléctrica. En materia de vías, en el año 2013, el departamento de Vichada cubría 97 Km de redes primarias; la red secundaria alcanzaba una cifra de 1.879 Km y la red terciaria cubría 1.463 Km. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

### Gráfica N° 7. Déficit en vías. Departamento del Vichada - 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2015). Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos Vichada. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

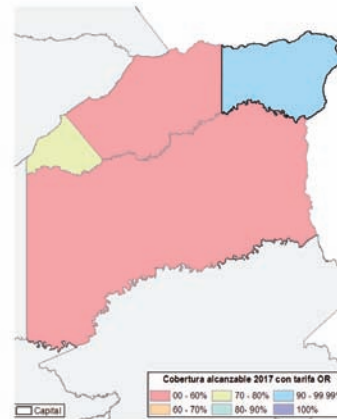
## Gráfica N° 8. Déficit de cobertura de energía eléctrica. Departamento del Vichada - 2015

### Infraestructura y Competitividad Estratégicas

#### Cobertura de Energía Eléctrica

ENERGIA	Cobertura 2013	Meta Cobertura 2018
ICEE* Total	59,39%	100%

Fuente: UPME (2013)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2015). Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos Vichada. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Las cifras anteriormente presentadas permiten concluir que, desde el punto de vista socioeconómico, el departamento de Vichada presenta un crecimiento económico irregular e insuficiente para cubrir las necesidades sociales existentes, especialmente en el área rural. Estas condiciones hacen propicio el desarrollo de actividades relacionadas con el establecimiento de cultivos de uso ilícito por parte de comunidades rurales en situación de vulnerabilidad manifiesta, quienes buscan satisfacer las necesidades básicas de su núcleo familiar.

La gran extensión territorial, las facilidades de acceso por vía fluvial, las extensas trochas y las dificultades de producción y comercialización de otros productos agropecuarios, facilitaron que las actividades relacionadas con los cultivos de coca se consolidaran en la década de los años ochenta, convirtiendo al Vichada en uno de los departamentos con mayor producción y procesamiento de cultivos de uso ilícito. (Observatorio de Drogas de Colombia; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2015)

La consolidación del Vichada como una región apta para la siembra de la planta de coca, así como para la producción y comercialización de clorhidrato de cocaína, se dio en un contexto de conflicto armado interno y lucha por el control territorial entre distintos grupos armados ilegales, tales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las FARC, quienes se asentaron en el territorio con el propósito de ejercer control sobre el tránsito y mercado de drogas ilícitas. (Observatorio de Drogas de Colombia; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2015)

De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015), las mayores confrontaciones entre grupos armados

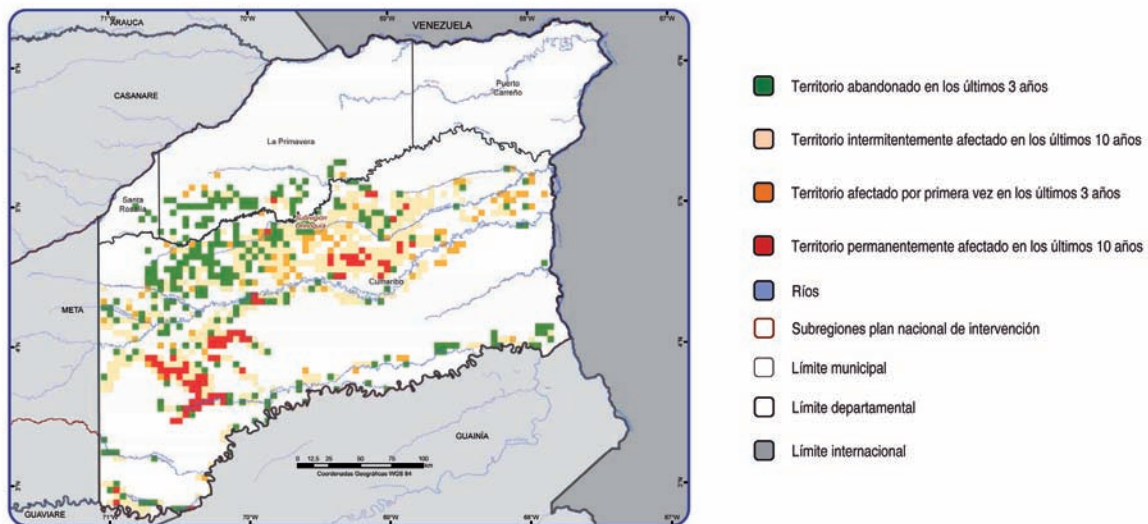
ilegales se registraron entre 1995 y 2003, causando masacres como la que se presentó en el municipio de Cumaribo en el año de 1998. Producto de esa crisis humanitaria, se registró el desplazamiento forzado de 1.538 personas que se encontraban concentradas especialmente en el municipio de Cumaribo.

En el año 2001, el departamento de Vichada alcanzó la mayor área de coca sembrada en su historia, encontrándose principalmente focalizada en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güerima y Chupave, correspondientes al municipio de Cumaribo. Esta condición condujo a que más de la mitad de los resguardos indígenas de la región hayan estado afectados por la presencia de cultivos de coca. Dentro de los territorios ancestrales que han registrado una mayor presencia de esta plantación se encuentran los resguardos Alto Únuma, Saracure – Cadá y Santa Teresita del Tuparro. (Observatorio de Drogas de Colombia; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2015)

Sin embargo, en el año de 2008 se registra una reducción considerable de los cultivos de uso ilícito, debido a los operativos de aspersión aérea, a las labores de erradicación manual forzada y a la implementación de proyectos productivos impulsados por la Gobernación. Para el año 2013, se verificó una tendencia a la reducción progresiva, alcanzando la cifra de 713 Has de cultivos de uso ilícito, que representan el 1% del total nacional. (Observatorio de Drogas de Colombia; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2015)

Como resultado de esta tendencia decreciente, Cumaribo desapareció de la lista de municipios con mayor afectación de cultivos de uso ilícito. Las concentraciones de cultivos de coca que se mantienen, se localizan en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güerima y Chupave.

Gráfica N<sup>o</sup> 9. Permanencia del cultivo de coca - Vichada (2004-2013)



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia; y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. (2015). Caracterización Regional de la Problemática Asociada a las Drogas Ilícitas en el Departamento de Vichada. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co>

### 6.1.2. Celebración del Acuerdo Colectivo de Sustitución Voluntaria - Municipio de Cumaribo (Vichada)

En el mes de octubre de 2016, antes de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, la Gobernación del Vichada, el Ministerio de Defensa (Fuerza Aérea – Fuerza de Tarea ARES) y las comunidades campesinas afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, habitantes de las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güéríma y Chupave del municipio de Cumaribo - Vichada, celebraron un Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito.

El mencionado Acuerdo retoma el proyecto denominado “Desarrollo Integral del Alto Vichada”, el cual fue desarrollado en el año de 2012 por parte de la Gobernación del Vichada y el Ministerio de Defensa – Fuerza de Tarea ARES. Este proyecto, focalizado para las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güéríma y Chupave del municipio de Cumaribo, consideró al cultivo de cacao como una alternativa para la sustitución del cultivo de coca presente en la región, razón por la cual la Organización de Pequeños Productores Agropecuarios del Alto Vichada (PROAGRO) fue posicionada como proveedora de materia prima de la empresa colombiana Casa Luker.

Tomando como base este antecedente, el Gobierno Nacional socializó con las comunidades campesinas de las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güéríma y Chupave del municipio de Cumaribo, el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Surtida esta fase, las partes suscribieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución donde se formalizaron compromisos a cargo de las comunidades, del Gobierno Nacional, del Gobierno local y departamental y de la Fuerza Aérea Colombiana – Fuerza de Tarea ARES.

Las comunidades campesinas adquirieron el compromiso de sustituir voluntariamente, no resembrar, ni estar vinculado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito. Así mismo, acordaron desmontar los cultivos de coca una vez se formalizara la inscripción individual de las familias en el programa de sustitución voluntaria.

De igual forma, las comunidades se comprometieron a suministrar información veraz sobre sus condiciones socioeconómicas, partiendo del reconocimiento de que en el territorio existen aproximadamente 310 hectáreas de cultivos de uso ilícito cultivadas por 215 familias.

Por su parte, el Gobierno Nacional asumió la obligación de poner en marcha un Plan de Atención Inmediata y de Desarrollo de Proyectos Productivos, una vez se formalizara la inscripción individual de las familias y, con ello, el compromiso de sustituir, no resembrar ni desarrollar cual-

quier actividad relacionada con los cultivos de uso ilícito. De acuerdo con lo pactado en el Acuerdo Colectivo, el mencionado Plan de Atención Inmediata cobija dos componentes: i) un beneficio económico directo que debe ser otorgado hasta por 12 meses, mediante transferencia monetaria a las familias; ii) proyectos de generación de ingresos acompañados de asistencia técnica, los cuales deben atender a la vocación del suelo y al Plan de Ordenamiento Territorial.

Así mismo, se acordó que el Gobierno Nacional podrá adelantar acciones de erradicación forzosa cuando se presenten tres causales: i) cuando se configure un incumplimiento de los compromisos adquiridos a través de la inscripción del programa; ii) cuando una comunidad o parte de ella no participe del Acuerdo Colectivo o versen familias que manifiesten su voluntad de no inscribirse individualmente al programa de sustitución; y iii) cuando se trate de cultivos de uso ilícito sin un responsable identificable de su establecimiento y sustitución voluntaria.

Dentro de las obligaciones contenidas en el Acuerdo Colectivo, el Gobierno departamental y los Gobiernos locales acordaron el compromiso de brindar apoyo a los procesos productivos, en el marco de los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Así mismo, promover la participación comunitaria, el control social de la población y la creación de instancias encaminadas a la socialización de la estrategia y firma de los acuerdos individuales de sustitución.

La Fuerza Aérea Colombiana – Fuerza de Tarea ARES asumió el compromiso de brindar el soporte logístico de transporte aéreo para facilitar los procesos participativos, enmarcados en el Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Así mismo, se acordó que la Fuerza Aérea apoyaría la gestión de acciones priorizadas en el Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

### 6.1.3. Seguimiento defensorial a la implementación participativa del PNIS en el municipio de Cumaribo - Vichada

Firmado el Acuerdo Colectivo de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en el año 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo adelantó una labor de seguimiento a la implementación participativa y concertada del PNIS en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güerima y Chupave, jurisdicción del municipio de Cumaribo – Vichada.

Como resultado de dicha labor, esta Defensoría Delegada hizo parte de reuniones interinstitucionales que contaron con la participación de entidades públicas como la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Tierras y Procuraduría General de la Nación. Así mismo, se llevó a cabo una jornada de verificación en terreno en el municipio de Cumaribo – Vichada con el objeto de obtener información primaria sobre el estado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes en el Acuerdo Colectivo y Acuerdos Individuales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

#### 6.1.4. Jornadas interinstitucionales de seguimiento a la implementación del PNIS

Foto N° 1. Jornada familias beneficiarias del PNIS - Inspección de Chupave (Cumaribo - Vichada)



Fuente: Defensoría del Pueblo. (2017) Autor: Leimar Quiroga

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras convocó a reuniones interinstitucionales con el objeto de hacer seguimiento al grado de avance del PNIS y al estado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las comunidades, el Gobierno Nacional, la Fuerza Aérea, el Gobierno Departamental y los Gobiernos Locales.

En un primer momento, se llevaron a cabo reuniones con participación de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Ministerio de Defensa y Gobernación del Vichada, los días 20 de noviembre de 2017 y 15 de febrero de 2017. En los espacios institucionales, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos informó que en el mes de noviembre de 2016, se suscribieron acuerdos individuales con las familias y se georreferenciaron los predios objeto del programa de sustitución voluntaria.

Como resultado de dicha labor, se identificó que 51 familias campesinas vinculadas individualmente al programa de sustitución voluntaria se encuentran habitando en los resguardos indígenas Únuma y Saracure- Cadá. Debido a esta particularidad, la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos informó que miembros de la etnia indígena Guahibo Piapoco habrían amenazado a estos núcleos familiares y les habrían dado un plazo de 1 año para que cesaran sus actividades de ocupación y explotación en el área de resguardo.

Cabe resaltar que el Acuerdo Colectivo de Sustitución Voluntaria contempla que la vinculación individual de las familias campesinas formaliza el compromiso de desmontar voluntariamente los cultivos de coca (a cargo de las comunidades), así como la obligación de poner en marcha un Plan de Atención Inmediata y de Desarrollo de Proyectos Productivos, por parte del Gobierno Nacional.

En consecuencia, la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos señaló que las 51 familias campesinas se encontraban adelantando las actividades de desmonte de los cultivos de coca, así como recibiendo un beneficio económico bimensual de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000). Sin embargo, se informó que los proyectos productivos no serían desarrollados hasta tanto no se definiera la situación jurídica de tenencia de tierras de este grupo de beneficiarios. Así mismo, que la vinculación individual al programa de sustitución voluntaria se ha focalizado para familias campesinas, sin embargo, los grupos indígenas, vinculados en labores relacionadas con el cultivo y recolección de plantaciones de coca, han manifestado su voluntad de hacer parte de esta estrategia.

Como resultado de la información obtenida, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras recomendó convocar a la Agencia Nacional de Tierras para verificar si las familias campesinas se encontraban asentadas en territorios ancestrales de pueblos indígenas para determinar las alternativas existentes en materia de acceso a tierras, así como el estado actual de los procesos de saneamiento de los resguardos indígenas.

De igual forma, se recomendó vincular al Ministerio del Interior con el objeto de impulsar la definición de estrategias encaminadas a la atención de los conflictos interculturales que se vienen presentando entre campesinos e indígenas, como resultado de la intervención realizada por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos. Sobre el particular, la Defensoría Delegada recomendó surtir las acciones necesarias para proceder con la vinculación de familias indígenas al PNIS, previo agotamiento del mecanismo de consulta previa, toda vez que ello permitiría mitigar las tensiones que vienen presentándose por la priorización inicial de familias campesinas.

En un segundo momento, los días 30 de mayo, 22 de junio y 17 de julio de 2017, se instauraron reuniones con Ministerio del Interior, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Agencia Nacional de Tierras y Procuraduría General de la Nación, con el objeto de impulsar la articulación institucional para garantizar la efectividad de los derechos a la seguridad alimentaria y acceso a tierras de las 51 familias campesinas beneficiarias del PNIS que se encuentran asentadas en zona de resguardo indígena.

Como resultado de las jornadas interinstitucionales que fueron realizadas, el Ministerio del Interior resaltó la importancia de haber establecido un diálogo previo con las autoridades indí-



genas, a fin de socializar el alcance y cobertura del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito. Así mismo, se propuso convocar a una reunión con participación de la Mesa Permanente Indígena del Vichada con el propósito de identificar alternativas conjuntas para mitigar los efectos del conflicto intercultural que se desató tras la vinculación de las 51 familias campesinas que se encuentran asentadas en zona de resguardo indígena.

Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras realizó un estudio cartográfico de los resguardos indígenas Únuma y Saracure-Cadá, el cual permitió verificar que 51 familias campesinas beneficiarias del PNIS se encuentran dentro de los polígonos que conforman dichos territorios ancestrales. En consecuencia, la entidad acordó definir un plan de acción para atender la problemática de tenencia de tierras que se presenta en el municipio de Cumaribo.

De acuerdo con el compromiso establecido, la Agencia Nacional de Tierras socializaría el plan de acción a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, previa socialización y concertación con el grupo de familias campesinas que se encontrarían al interior de los territorios ancestrales.

Por su parte, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos informó haberle planteado a las 51 familias la posibilidad de realizar proyectos productivos no agropecuarios por fuera de los territorios ancestrales. Sin embargo, la entidad señaló que el grupo de beneficiarios rechazó esta alternativa ante su interés de beneficiarse con los proyectos productivos de cacao que vienen avanzando en el municipio.

### 6.1.5. Visita de verificación en terreno

Los días 5, 6 y 7 de junio de 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo, en conjunto con la Defensoría Regional Vichada, realizaron una visita de verificación al estado de implementación participativa del Programa de Sustitución Voluntaria en el municipio de Cumaribo. El equipo de la Defensoría entabló diálogo con las comunidades campesinas que habitan las Inspecciones de Chupave y Puerto Príncipe con el objeto de obtener información sobre su percepción frente al grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los actores que suscribieron el Acuerdo Colectivo de Sustitución Voluntaria.

Misión en terreno. Inspección de Chupave (Cumaribo – Vichada)

Los días 5 y 6 de junio de 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras y la Defensoría Regional Vichada llevaron a cabo un espacio de diálogo con familias campesinas de la Inspección de Chupave, vinculadas individualmente al Programa de Sustitución Voluntaria. El equipo de la Defensoría del Pueblo indagó acerca de los avances, obstáculos y retos de los compro-

misos adquiridos por el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental, los Gobiernos Locales y las comunidades campesinas.

### A. Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

La comunidad campesina señaló que en la Inspección de Chupave han incursionado disidencias del Frente Primero de las FARC, miembros del ELN y grupos posdesmovilización de las AUC. Debido a este contexto de riesgo, manifestaron su preocupación ante la vinculación directa de la Fuerza Aérea en la implementación del programa de sustitución voluntaria, toda vez que viene interviniendo en la fase de transporte del cultivo de cacao para su comercialización con la empresa colombiana Casa Luker.

Sumado a ello, informaron que los líderes de las Juntas de Acción Comunal han sido objeto de señalamientos por parte de integrantes de la misma comunidad, dado que se estaría afirmando que, en razón a su papel de líderes, habrían recibido beneficios económicos otorgados por las instituciones que intervienen en el diseño e implementación del PNIS, para comprometerlos a aceptar las condiciones del Programa e incentivar la vinculación de las familias cultivadoras y recolectoras.

En consecuencia, la comunidad campesina hace un llamado para que el diseño e implementación y monitoreo del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito sea liderado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito más no por la Fuerza Aérea Colombiana, toda vez que en un contexto de conflicto armado interno, que se ve reflejado con la presencia de grupos armados ilegales y disidencia de las FARC, la población civil puede verse inmersa en hechos que atenten contra su vida, integridad y libertad personal.

### B. Acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades / construcción conjunta y participativa.

#### Foto N° 2. Entrega de semillas de cacao (implementación del PNIS - Cumaribo)



Fuente: Defensoría del Pueblo, junio de 2017. Autor: Lina Rodríguez Enciso

La comunidad informó que en el mes de octubre de 2016, luego de haberse anunciado los resultados del plebiscito sobre el Acuerdo Final, la Alta Consejería para el Posconflicto, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Fuerza Aérea Colombiana celebraron con las comunidades un acuerdo de sustitución voluntaria para el desmonte de los cultivos de coca presentes en el territorio.

El Gobierno Nacional, las FARC-EP, la Gobernación del Vichada y la Fuerza de Tarea-ARES, retomaron un programa que fue diseñado e implementado en el año 2012. Según informa la comunidad, esta estrategia no contó con la participación de las comunidades interesadas, así como tampoco se promovió un proceso de concertación incluyente, dado que el contenido y alcance de la propuesta solo fue socializada con 2 líderes de la zona.

El Programa de sustitución acordado busca incentivar el desarrollo de proyectos productivos de cacao en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güerima y Chupave, jurisdicción del municipio de Cumaribo – Vichada. Para ello, la Fuerza Aérea ha facilitado el transporte de las cosechas obtenidas a la empresa Casa Luker, que contrató como proveedora a la Organización de Pequeños Productores Agropecuarios del Alto Vichada (PROAGRO).

Así mismo, se acordó un plan de atención inmediata consistente en la entrega bimensual equivalente a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de las familias que se han vinculado individualmente al programa de sustitución y han desmontado los cultivos de coca.

No obstante, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos ha anunciado que este Programa hace parte de los Acuerdos Colectivos de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito, que se encuentran enmarcados en las pautas contenidas en el punto 4 del Acuerdo Final, firmado el 24 de noviembre de 2016.

Por otra parte, la comunidad manifestó que un número aproximado de 30 personas no fueron vinculadas al Programa de Sustitución por contar con cupos limitados, a pesar de haber manifestado su voluntad de acogerse al mismo. Esta particularidad, explicaron, puede generar desplazamientos de familias campesinas, ya que las actividades relacionadas con los cultivos de uso ilícito empiezan a desestimularse y, como consecuencia, la obtención de ganancias para satisfacer las necesidades básicas de los núcleos familiares se reduce considerablemente.

En este orden de ideas, la comunidad exige la celebración de un nuevo acuerdo que comprenda todos y cada uno de los componentes y elementos del PNIS, establecidos en el punto 4 del Acuerdo Final. De manera subsidiaria, solicitan que el Programa se ajuste a las condiciones inicialmente pactadas en el punto 4 del Acuerdo Final, así como a los beneficios anunciados por el Gobierno Nacional y las FARC-EP mediante comunicado conjunto emitido en el mes de enero de 2017, donde se acordó la entrega de un millón de pesos (\$1.000.000) mensuales por actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, hasta por doce meses.

Sumado a ello, solicitan que el Programa de Sustitución cubra a todas aquellas familias que manifiesten su voluntad individual de sustituir, no resembrar ni estar vinculado en alguna actividad relacionada con los cultivos de uso ilícito.

### C. Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos / cronogramas de ejecución.

#### Foto N° 3 Jornada de verificación al estado de implementación del PNIS - Inspección de Puerto Príncipe (Cumaribo - Vichada)



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2017. Autor: Lina Rodríguez Enciso

La comunidad manifestó que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos viene haciendo entrega de los insumos requeridos para adelantar el proyecto productivo de cacao, entre ellos, semillas, polisombas, alambres, regaderas, grapas y abonos. Sin embargo, señalan que se estarían presentando sobrecostos en los insumos entregados, sumado a que la Entidad no ha brindado información acerca de su procedencia.

En cuanto a las semillas de cacao, se informa que los insumos no arribaron en los tiempos previstos, razón por la cual las semillas contaban con raíz al momento de ser entregadas a cada una de las familias beneficiarias del Programa de Sustitución Voluntaria. De acuerdo con la comunidad, dicha condición puede conllevar a que los cultivos no sean lo suficientemente productivos y, por tanto, se requiera una mayor inversión en abonos.

De igual forma, la comunidad menciona que, a junio de 2017, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no había socializado los resultados del estudio de suelos que realizó la Universidad Nacional, razón por la cual no se tiene conocimiento de las condiciones en que se encuentran los

terrenos que han sido destinados para realizar los cultivos de cacao, así como tampoco los insumos y actividades que requieren realizarse para garantizar su fertilidad.

Cabe resaltar que las cosechas obtenidas por las familias campesinas son entregadas a la Fuerza Aérea Colombiana para su transporte y entrega a la empresa Casa Luker. Al respecto, la comunidad resalta la necesidad de inversión en bienes y servicios públicos para Cumaribo, especialmente en infraestructura vial, dado que se requiere contar con una red de carreteras primarias, secundarias y terciarias que faciliten la comercialización del producto de cacao y hagan sostenible en el tiempo este proyecto productivo.

En cuanto a la asistencia técnica, mencionaron que los expertos contratados por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no impartieron en forma debida las capacitaciones para establecer los viveros de cacao. Así mismo, que el acompañamiento no ha sido permanente, a pesar de tratarse de la fase inicial de instalación del proyecto productivo.

De acuerdo con la comunidad campesina, no median suficientes condiciones ni herramientas para hacer un seguimiento eficaz al cumplimiento de las actividades que le corresponde realizar al Gobierno Nacional, toda vez que a la fecha no se cuenta con un cronograma de actividades que permita hacer monitoreo al cumplimiento oportuno y debido de los compromisos adquiridos.

En virtud de lo anterior, la comunidad exige el cumplimiento eficaz de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, tanto en el Acuerdo Colectivo como en los Acuerdos Individuales de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícito. Para ello, solicitaron la definición de un cronograma de ejecución, con metas e indicadores, a fin de hacer seguimiento permanente a las actividades que deben ser adelantadas por las entidades públicas intervinientes.

Así mismo, la comunidad requiere la entrega de información oficial relacionada con los costos de los productos adquiridos, proveedores contratados y pasos a seguir en caso de recibir los insumos en mal estado.

#### D. Formalización masiva de la propiedad / Integración del PNIS con la RRI.

La comunidad campesina señaló que las familias que se encuentran asentadas en el resguardo indígena Saracure–Cadá no se han visto beneficiadas con la entrega de semillas de cacao ni demás insumos requeridos para el establecimiento del proyecto productivo.

Debido a que estas familias se encontrarían en territorio ancestral, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos anunció que se haría efectivo un proyecto de ganadería. Sin embargo, la entidad les informó posteriormente la imposibilidad de adelantar cualquier proyecto de generación

de ingresos en zona de resguardo, hasta tanto no se resuelva la situación de tenencia de tierras por parte de la Agencia Nacional de Tierras, contando con la intervención del Ministerio del Interior.

Por lo anterior, la comunidad campesina solicita que la Agencia Nacional de Tierras adopte las actuaciones que sean necesarias para garantizarles el reconocimiento de su derecho a la propiedad rural, toda vez que en el territorio han ejercido una ocupación histórica en medio de la débil presencia institucional que ha caracterizado a la región.

Mientras son definidas las acciones en materia de acceso a la propiedad rural, la comunidad exige que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos garantice en condiciones dignas, la seguridad alimentaria de las familias campesinas que no han tenido acceso a insumos para el establecimiento de proyectos productivos de cacao, por encontrarse en zonas de resguardo indígena.

#### 6.1.6. Misión en terreno. Inspección de Puerto Príncipe (Cumaribo - Vichada)

El día 7 de junio de 2017, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras y la Defensoría Regional Vichada llevaron a cabo un espacio de diálogo con familias campesinas de las Inspecciones de Puerto Príncipe y Güerima, vinculadas individualmente al Programa de Sustitución Voluntaria. El equipo de la Defensoría del Pueblo indagó acerca de los avances, obstáculos y retos de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental, los Gobiernos Locales y las comunidades campesinas.

Durante la jornada, las comunidades campesinas de las Inspecciones de Puerto Príncipe y Güerima, presentaron las mismas observaciones formuladas por las familias beneficiarias de la Inspección de Chupave. En efecto, en materia de seguridad, se mencionó que los presidentes de la Junta de Acción Comunal han sido víctimas de señalamientos por parte de la misma comunidad y, así mismo, se manifestó preocupación por la intervención directa y permanente de la Fuerza Pública en un contexto de presencia de actores armados ilegales.

En virtud de lo anterior, la comunidad campesina hizo un llamado para que el diseño e implementación del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito sea liderado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y no por la Fuerza Aérea Colombiana, atendiendo el contexto de riesgo de la zona.

En cuanto al diseño del programa, la comunidad resaltó la falta de integralidad entre la estrategia de sustitución acordada y el contenido del Programa Nacional de Sustitución Voluntaria (PNIS), comprendido en el Acuerdo Final. En consecuencia, solicitaron adecuar el acuerdo de sustitución a los componentes y elementos del PNIS, definidos en el punto 4 del Acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

En relación con los planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, se hizo alusión a retrasos en la entrega, deficiencias y sobrecostos en los insumos destinados a la realización de los proyectos productivos de cacao. Así mismo, se destacó que la ausencia de cronogramas, indicadores y metas dificultan la labor de seguimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional.

En cuanto al grado de integración entre el Programa Nacional de Sustitución Voluntaria y la Reforma Rural Integral, la comunidad campesina mencionó que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no ha avanzado con la entrega de insumos para la realización del proyecto productivo de cacao, en favor de las familias campesinas que se encuentran asentadas en el resguardo indígena Únuma.

En consecuencia, expresan la necesidad de articulación entre la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de resolver la situación de tenencia territorial de las familias campesinas y dar continuidad a los programas de generación de ingresos que garantizarán el ejercicio efectivo de su derecho a la seguridad alimentaria.

Como observación adicional, las comunidades campesinas de la Inspección de Puerto Príncipe y Güeríma informaron que la Dirección para la Sustitución de Cultivos ilícitos ha excluido a familias beneficiarias del programa de sustitución, dado que no lograron desmontar totalmente los cultivos de coca en los plazos pactados. Sin embargo, manifestaron que en estos casos concurrían elementos constitutivos de fuerza mayor que justificaban la presencia residual de cultivos de uso ilícito, razón por la cual solicitaron la verificación de las causales que sustentaron la decisión de excluir a las familias y ordenar a la Fuerza Pública que procediera con los operativos de erradicación manual forzosa.

### 6.1.7. Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la información primaria obtenida en las jornadas de verificación en terreno y atendiendo los resultados de las jornadas interinstitucionales instauradas, la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo se permite formular las siguientes conclusiones y recomendaciones para impulsar la observancia del cumplimiento de los compromisos acordados en el punto 4 del Acuerdo Final:

- i. El Acuerdo Colectivo de Sustitución Voluntaria en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güeríma y Chupave, municipio de Cumaribo – Vichada, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, fue celebrado con anterioridad a la concertación del punto 4 del Acuerdo Final, donde se planteó la creación del Programa Nacional de Sustitución Voluntaria (PNIS).

Teniendo en cuenta este contexto, se hace un llamado a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos para que incorpore en el Programa de Sustitución concer-

- tado con las familias campesinas de la zona, todos y cada uno de los componentes y elementos derivados del PNIS, garantizando el otorgamiento de beneficios en condiciones de igualdad, respecto de otras comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito a lo largo del territorio nacional.
- ii. La comunidad campesina ha advertido que en el municipio de Cumaribo se registra la presencia del ELN, grupos posdemosvilización de las AUC y disidencias de las FARC. Debido a este contexto de riesgo, se recomienda reducir progresivamente la participación de la Fuerza Aérea Colombiana en la fase de implementación y monitoreo del Programa de Sustitución Voluntaria, con el fin de prevenir que estas organizaciones armadas ilegales señalen o atenten contra la vida, integridad personal y libertad de las familias campesinas vinculadas al Programa, debido al trabajo conjunto que se viene desarrollando con la Fuerza Pública para implementar dicha estrategia en el territorio.
  - iii. Cabe resaltar que la Fuerza Aérea Colombiana participa en el Programa de Sustitución Voluntaria, en el traslado de la cosecha de cacao para su posterior entrega a la Casa Luker y en la movilización de campesinos para que se familiaricen con las instalaciones y actividades desarrolladas por la empresa.

En virtud de lo anterior, se hace un llamado a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos para que priorice la dotación de bienes y servicios públicos en el municipio de Cumaribo, garantizando en el territorio una infraestructura vial que facilite la comercialización del producto de cacao dentro y fuera de la región, máxime cuando el apoyo brindado por la Fuerza Pública se encuentra limitado temporalmente por demandar una alta inversión presupuestal.

- iv. Agotada la fase de inscripción individual y encontrándose en curso el desmonte de los cultivos de coca, la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito encontró que 51 familias campesinas, beneficiarias del Programa de Sustitución Voluntaria, se encuentran asentadas en zonas de resguardos indígenas legalmente constituidos.

Dicha situación ha retrasado el reconocimiento efectivo de los componentes derivados del PNIS, toda vez que la Entidad ha suspendido con este grupo de beneficiarios la realización de los proyectos productivos de cacao, hasta tanto sea definida su situación jurídica territorial por parte de la Agencia Nacional de Tierras. La no resolución oportuna de esta problemática amenaza el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad alimentaria de las 51 familias campesinas que se encuentran asentadas en territorios ancestrales de pueblos indígenas, toda vez que el componente de atención inmediata (\$750.000 mensuales) se definió por un lapso temporal limitado de 12 meses.

En consecuencia, se insta a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos a definir un plan de acción que garantice de manera provisional y definitiva la seguridad alimentaria de las familias campesinas que se encuentran asentadas en los resguardos indígenas Únuma y Saracure – Cadá, fortaleciendo los niveles de articulación con la Agencia Nacional de Tierras, con el objeto de impulsar la definición de la problemá-



tica territorial que envuelve al pueblo indígena Guahibo Piapoco y a la comunidad campesina.

- v. Así mismo, se hace un llamado para que, en sus próximas intervenciones, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos incorpore un enfoque de acción sin daño en el diseño e implementación del Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito, con el objeto de prevenir la existencia o escalamiento de conflictividades en los territorios. Para ello, se recomienda que la Entidad se aproxime oportunamente a las lógicas comunitarias, contexto de tenencia territorial y situación de riesgo de la zona, a través del diálogo comunitario y la articulación con entidades públicas e instituciones no gubernamentales que han hecho presencia en el municipio de Cumaribo.

Lo anterior, permitirá identificar y atender de manera acertada las necesidades de las comunidades y de los territorios, propendiendo por el desarrollo integral de las regiones, el fortalecimiento del tejido social y la convivencia pacífica entre las comunidades campesinas e indígenas que hacen presencia en el municipio de Cumaribo.

- vi. Teniendo en cuenta el contexto de inseguridad en la tenencia de la tierra de las 51 familias campesinas que se encuentran asentadas en resguardos indígenas legalmente constituidos, se hace un llamado a que la Agencia Nacional de Tierras rinda un plan de acción que dé cuenta del abanico de acciones institucionales que pueden ser adoptadas para resolver la problemática de ocupación campesina en los resguardos Únuma y Saracure – Cadá.
- vii. Así mismo, se exhorta a dicha entidad para que las propuestas de resolución del conflicto territorial, sean socializadas y concertadas con las autoridades indígenas y las familias campesinas directamente interesadas, a fin de implementar una estrategia que permita reducir los niveles de conflictividad intercultural y asegure el ejercicio efectivo de los derechos a la propiedad rural y propiedad colectiva de ambas comunidades.
- viii. Debido a que la intervención de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos agudizó los conflictos interculturales preexistentes entre las comunidades campesinas e indígenas del municipio de Cumaribo, se exhorta al Ministerio del Interior para que convoque a una mesa de diálogo con participación de los grupos comunitarios y entidades involucradas, a fin de avanzar en la definición pacífica de las tensiones que se vienen presentando tras la priorización de la población campesina sobre la indígena en los Programas de Sustitución Voluntaria, así como la vinculación de núcleos familiares campesinos en zonas de resguardo indígena.
- ix. Considerando que las familias campesinas han informado que en la entrega de insumos para los proyectos de generación de ingresos se estarían presentando sobre-

costos, entregas tardías y defectuosas, se invita respetuosamente a la Contraloría General de la Nación para que adelante una labor de seguimiento a la ejecución de los recursos públicos invertidos para la implementación del Programa de Sustitución Voluntaria que se adelanta en las Inspecciones de Puerto Príncipe, Güerima y Chupave.

## 6.2. Diseño e implementación del PNIS en el municipio de Tumaco, Nariño

### 6.2.1 Contexto general del municipio de Tumaco

El municipio de Tumaco se encuentra ubicado en el suroccidente del departamento de Nariño con una extensión total de 360.172 hectáreas. Limita al norte con los municipios de Francisco Pizarro, Roberto Payán y Mosquera; al sur con el Estado de Ecuador; al occidente con el Océano Pacífico y al oriente con el municipio de Barbacoas. (Alcaldía Municipal de Tumaco, 2017)

Este municipio se caracteriza por su posición estratégica, dado que se encuentra en la costa pacífica colombiana, lo cual le ha permitido convertirse en un puerto marítimo para la exportación de productos como el petróleo y la palma de aceite. De acuerdo con las proyecciones del DANE, en el año 2017 el municipio cuenta con una población total de 208.318 habitantes, de los cuales el 56,4% habita en la zona urbana y el 43,4% reside en el área rural. (Alcaldía Municipal de Tumaco, 2017)

La economía de la región costera del pacífico nariñense depende en gran medida de la agricultura, la pesca, la actividad forestal y el turismo. Para el caso particular del municipio de Tumaco, en el sector agropecuario se comercializan productos de interés económico como la palma africana, el cacao, el plátano, la yuca, frutales y cabezas de ganado. La explotación minera ha aportado en los últimos 5 años un promedio de onzas de oro anuales, sin embargo, su productividad se ve directamente afectada por el aumento de la minería legal que amenaza la sostenibilidad de los recursos naturales. (Alcaldía Municipal de Tumaco, 2017)

De acuerdo con los indicadores del Departamento Administrativo Nacional de Estadística el 48,70% de la población habitante del municipio de Tumaco presentaba necesidades básicas insatisfechas. En lo que corresponde al módulo de hogares, tan solo el 5,7% contaban con alcantarillado y el 29,2% con acueducto en sus viviendas. (DANE, 2005)

En cuanto al nivel educativo del municipio, el 4,7% de la población total ha alcanzado el nivel superior y postgrado; el 26,3% ha finalizado estudios en secundaria y la mayoría de los habitantes que corresponden al 43,5% han alcanzado el nivel básica primaria. (DANE, 2005)

## 6.2.2 Presencia de cultivos de uso ilícito

Pese a que la posición geográfica de la región pacífica se constituye en una oportunidad para su desarrollo, en la práctica su ubicación ha sido utilizada para el tráfico de drogas ilícitas y contrabando. En efecto, el 39% de los cultivos de coca del país se encuentran en esta región, alcanzando en el año 2016 el punto más alto con 57.777 hectáreas. (UNODC, 2017)

Tumaco es el municipio más afectado por la presencia de cultivos de coca de la región pacífica, concentrándose el mayor número de plantaciones en las veredas La Balsa, Llorente, Guayacana y Restrepo. Se trata del municipio que registra la mayor área cultivada y con tendencia al aumento del país, registrando en el año de 2016, 23.148 Ha que representan un 16% del total del país. (UNODC, 2017)

Tabla N° 16. Municipios con mayor cantidad de cultivos de coca - 2016

Departamento	Municipio	Cultivos de coca (ha) 2016	% del total nacional 2016
Nariño	Tumaco	23.148	16
Norte de Santander	Tibú	12.787	9
Putumayo	Purto Asís	7.453	5
Cauca	El Tambo	5.300	4
Putumayo	Valle del Guamuez	4.886	3
Norte de Santander	Sardinata	3.847	3
Norte de Santander	El Tarra	3.683	3
Nariño	Barbacoas	3.359	2
Putumayo	San Miguel	3.128	2
Putumayo	Orito	2988	2
<b>Total</b>		<b>70.579</b>	<b>48%</b>

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito- UNODC. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de <https://www.unodc.org/>

En el marco del Acuerdo Final, se acordó el establecimiento de Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) o Puntos Transitorios de Normalización (PTN), donde se llevaría a cabo el agrupamiento, dejación de armas y tránsito a la vida civil de los miembros de la guerrilla de las FARC-EP. De las 26 Zonas Veredales, 4 se encuentran en zonas de influencia de cultivos de coca, dentro de ellas, la ZVTN de La Variante en el departamento de Nariño que se encuentra ubicada a menos de 5 kilómetros del área que registra presencia de cultivos de uso ilícito.

## Situación de conflicto armado en la zona

En el año 2001, la violencia se incrementó en el departamento de Nariño tras la ruptura de las

negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y el inicio de la política de seguridad democrática. Los niveles de violencia que se intensificaron gradualmente, desencadenaron el aumento de población desplazada, el desarrollo de economías ilícitas y la disputa entre actores armados ilegales por el control territorial. (Defensoría del Pueblo, 2010)

Con anterioridad a la firma del Acuerdo Final, los actores armados ilegales que hacían presencia en la zona eran las FARC-EP y BACRIM denominadas “Los Rastrojos” y “Águilas Negras”, cuya presencia en el territorio se encontraba directamente asociada a la expansión de los cultivos de uso ilícito, en tanto esta actividad ha sido una de la principales fuentes de financiación de estos grupos.

Su actuar en el territorio ha desencadenado graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario contra la población civil, registrándose un impacto diferenciado y desproporcionado sobre pueblos indígenas, Consejos Comunitarios. Las principales violaciones se han materializado en homicidios selectivos, desapariciones, enfrentamientos entre grupos armados ilegales, señalamientos, hostigamientos, agresiones sexuales y desplazamientos forzados. (Defensoría del Pueblo, 2010)

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2010), en los años de 2006, 2007 y 2008, se registraron los desplazamientos masivos más críticos en el departamento de Nariño. El municipio de Charco registró la mayor expulsión con 21.006 personas desplazadas en el año 2007, seguido del municipio de Tumaco con 18.521 personas desplazadas y Barbacoas con 8.695. Dentro de las principales causas que ha originado el desplazamiento en la zona pacífico nariñense, se destaca el control territorial para la explotación de los recursos naturales, la expansión de cultivos de uso ilícito, las disputas territoriales entre los actores armados ilegales y la fumigación de cultivos de uso ilícito.

Con la firma del Acuerdo Final inició el proceso de agrupamiento en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, sin embargo, algunos mandos manifestaron su desinterés de acogerse a lo pactado para continuar realizando sus actividades ilegales. Sumado a ello, grupos armados ilegales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (ACG) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se han valido de esta coyuntura para acaparar territorios en los que hacía presencia las FARC- EP. La reconfiguración de la presencia de grupos armados ilegales dejó como resultado un incremento en el número de homicidios en el municipio de Tumaco, con una cifra de 33 casos entre el 01 de enero y el 23 de marzo de 2017. (Defensoría del Pueblo, 2017)

En ese contexto de reconfiguración de actores armados ilegales tras la firma del Acuerdo Final, el día 05 de octubre de 2017, se presenta una agresión contra la población civil en el marco de protestas derivadas de las actividades de erradicación manual forzosa en la vereda El Tandil (Corregimiento de Llorente, Tumaco), la cual dejó como saldo 6 personas muertas y 21 heridos entre campesinos, indígenas y afrocolombianos. Así mismo, el 17 de octubre de 2017, se presenta el ase-

sinato del Señor José Jair Cortés, integrante de las Autoridades del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera.

Estos hechos evidencian que los actores sociales y las comunidades envueltas en el eslabón más débil de la cadena de narcotráfico, se ven afectadas por las presiones ejercidas por actores armados ilegales que les impiden abandonar los cultivos de uso ilícito para asegurar sus fuentes de financiamiento. Por un lado, si desde el Estado se impulsa con la población la estrategia de sustitución voluntaria, los grupos armados legales ejercen presión para que no abandonen las actividades de cultivo, recolección y procesamiento de la pasta base de coca, valiéndose de amenazas, hostigamientos y asesinatos selectivos. Por el otro, si el Estado adelanta operativos de erradicación manual forzosa, los actores armados presionan la movilización social de la población buscando el bloqueo de estas labores.

### 6.2.3. Acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito

Como resultado de la implementación del punto 4 del Acuerdo Final, la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ha suscrito con las comunidades rurales del departamento de Nariño, 29 acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito:

Tabla N° 17. Acuerdos de sustitución voluntaria - Departamento de Nariño (2017)

Departamento	Número de acuerdos suscritos	Municipio / Vereda
		Ancuya
		Barbacoas
		Cumbal
		Cumbitara
		El Charco
		El Charco - Carta de intención
		Roberto Payán
		Roberto Payán - Carta de intención
		Francisco Pizarro
		Iscuande
		La Tola
		Leiva
		Linares
		Magüi Payán
		Magüi Payán - Carta de intención
		Mosquera
		Olaya Herrera
		Peñol

Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co>

Para el caso del municipio de Tumaco, se surtieron las siguientes etapas encaminadas a la celebración de acuerdos para la sustitución voluntaria y vinculación individual de las familias al PNIS:

- El 6 de febrero de 2017 se firmó la primera acta de intención con las comunidades del sector de carretera en Tumaco, incluyendo a 21 veredas que contaron con el acompañamiento de la Corporación para el Desarrollo Agroempresarial de Tumaco - CORDEAGROPAZ;
- El 14 de febrero de 2017, se suscribió el primer acuerdo con los Consejos Comunitarios en Tumaco, habitantes de los municipios de la costa pacífica;
- El 4 de marzo de 2017, con presencia del doctor Camilo Romero Galiano, Gobernador de Nariño, Rafael Pardo, Alto Consejero para el Posconflicto, Eduardo Díaz, de la Dirección Nacional de Sustitución y Pastor Alape, de las FARC-EP, se firmó un nuevo acuerdo de sustitución con comunidades cultivadoras de coca;
- El 29 de mayo de 2017, se emitió el Decreto Ley No. 896, por el cual se adopta el PNIS. En esa coyuntura se realizó la primera Asamblea Municipal en Tumaco con presencia de las FARC – EP, donde se suscribió el acuerdo colectivo con la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur - RECOMPAS y el Sector de Carretera;
- El 31 de mayo de 2017, se realizó Asamblea Municipal en Barbacoas donde se firmó el acuerdo colectivo con la Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico territoriales en Nariño - ASOCOETNAR;

A la fecha, se han firmado en Nariño 23 actas o acuerdos colectivos con organizaciones sociales y comunidades de 30 municipios, que involucran aproximadamente a más de 55 mil familias y 50 mil hectáreas, cifras sujetas a proceso de verificación y monitoreo por parte de la UNODC. Según el reporte de la Gobernación de Nariño, entre el 18 y el 24 de junio de 2017, se firmaron vinculaciones individuales con 1.974 familias de pequeños productores en 25 veredas de Tumaco; una vez verificada la información por parte de la UNODC incluyeron como beneficiarias del programa a 1.816 familias y 120 recolectores.

En el caso de grupos étnicos, se han adelantado procesos de acercamiento para definir las rutas diferenciales de implementación del programa de sustitución voluntaria con los Consejos Comunitarios de Tumaco y Francisco Pizarro; Pueblo Indígena AWA y sus organizaciones Unipa, Camawari; y comunidades afro e indígena de las Subregiones de Telembí y Sanquianga.

La Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo requirió a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia<sup>13</sup> a fin de solicitar el cronograma de

---

13 Respuesta a la solicitud cronograma de implementación PNIS Municipio de Tumaco, de fecha 7 de noviembre de 2017, bajo el No. OFI17-00139975/JMSC 111760.

implementación del PNIS en el municipio de Tumaco. Al respecto, la Dirección manifestó que se cuenta con un plan de implementación que cobija a sectores del campesinado y a Consejos Comunitarios:

**Tabla N° 18. Cronograma de implementación del PNIS Comunidades Campesinas (Tumaco- Nariño 2017)**

COMUNIDADES CAMPESINAS 2017							
Organización	Socialización y Acuerdo Colectivo	Preinscripciones	Vinculación	Primer Pago	Levantamiento de Cultivos	No. de Familias	No. de hectáreas
Organización de Acción Veredal de 25 veredas del Sector de Carretera	29 de mayo		22 de junio al 26 de junio	22 de agosto al 31 de agosto	13 de octubre	1.908	357
Juntas de Acción Veredal de 6 veredas acompañadas por Voces del Pacífico	13 de agosto	6 de octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	961	305
Juntas de Acción Veredal de 26 veredas (Corregimiento de Llorente) acompañadas por la Asociación Porvernir Campesino "Asoporca"	26 de agosto	17 de octubre al 5 de noviembre (3000 preinscritas a la fecha)	Diciembre	Enero	Febrero	10.696	10.689
Vereda Muggui (7 de noviembre), Vallenato (8 de noviembre), Puerto Rico (9 de noviembre)		Noviembre	Por definir	Por definir	Por definir		
<b>TOTAL SECTOR CAMPESINO</b>						<b>13.565</b>	<b>11.351</b>

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Oficio NO. 201700286666 del 11 de noviembre de 2017.

Tabla N°19. Cronograma de implementación del PNIS Consejos Comunitarios  
(Tumaco- Nariño 2017)

CONSEJOS COMUNITARIOS							
Organización	Socialización y Acuerdo Colectivo	Preinscripciones	Vinculación	Primer Pago	Levantamiento de Cultivos	No. de Familias	No. de hectáreas
Red de Consejos Comunitario del Pacífico Sur	14 de febrero (carta de intención)						
Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera	12 de septiembre	11 de octubre				4472	3038,8
Consejo Comunitario Tablón Dulce	13 de septiembre	6 de octubre				457	300
Consejo Comunitario Unión Río Caunapí	14 de septiembre	Acuerdo sin firmar (la comunidad pide un primer pago del 50% del monto total de los recursos de la asistencia alimentaria)					
Consejo Comunitario Tablón Salado	16 de septiembre	13 de octubre				657	300
Consejo Comunitario la Nupa	17 de septiembre	13 de octubre				152	82
Consejo Comunitario Mira y Frontera	18 de septiembre	Acuerdo sin firmar (la Junta de Gobierno pide que el programa vincule de manera directa a la totalidad de las familias que hacen parte de los Consejos Comunitarios)					
Mandela	24 de octubre						
Río Mejicano	25 de octubre						



Río Chagüi	26 de octubre						
Rescate las Varas	27 de octubre						
Vuelta del Carmen	28 de octubre						
Rosario	29 de octubre						
Imbilpi del Carmen	30 de octubre						
Río Gualajo	6 de noviembre						
Veredas Unidas	7 de noviembre						
Acapa	8 de noviembre						
<b>TOTAL CONSEJOS COMUNITARIOS</b>						19.303	12.033

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

Tabla N°20. Cronograma de implementación del PNIS (Tumaco- Nariño 2017)

Región	Municipio	Organización	Socialización y Acuerdo Colectivo	No. de familias	No. de hectáreas
Triángulo de Telebí	Barbacoas	COCCAM y ASOCOETNAR	31 de mayo	109 Y 4.461	8.072
Triángulo de Telebí	Magüí Payan	Varios Consejos	8 de agosto	4.461	8.072
Triángulo de Telebí	Roberto Payan	ASOCOETNAR	9 de agosto	4.316	5.481
<b>TOTAL</b>				17.088	29697

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

Tabla N°21. Cronograma de implementación del PNIS (Tumaco- Nariño 2017)

Región	Municipio	Socialización y Acuerdo Colectivo
Cordillera	Cumbitara	25 de octubre
Cordillera	Los Andes-Sotomayor	26 de octubre
Cordillera	Policarpa	27 de octubre
Cordillera	Leiva	28 de octubre
Cordillera	Rosario	30 de octubre

Cordillera	El Tambo-Peñol	31 de octubre
Cordillera	Ancuya-Linares	3 de noviembre
Cordillera	Samaniego	4 de noviembre
Cordillera	Santacruz	5 de noviembre
Cordillera	Tuquerres	6 de noviembre

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

## 6.2.4 Visita de atención a favor del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

En la visita de atención realizada el 24 de agosto de 2017 por la Defensoría del Pueblo, miembros del Consejo Comunitario denunciaron incumplimientos de las pautas contenidas en el punto 4 del Acuerdo final, señalando que en el mes de abril se realizaron operativos de erradicación forzosa al interior de su título colectivo, desconociendo el contenido del Acta de Intención para la Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito suscrita con el Gobierno Nacional, donde se hizo expresa la voluntad de sus integrantes para levantar los cultivos de uso ilícito y vincularse al PNIS.

En oposición a la puesta en marcha del plan de erradicación forzosa, aproximadamente 150 miembros del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera realizaron una toma pacífica en la Casa de la Justicia del municipio de Tumaco, donde exigían la suspensión de los operativos coordinados por el Ejército Nacional, para dar observancia al carácter preferente del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Cabe resaltar que el título colectivo del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, se ha visto sometido a una serie de presiones externas que amenazan la efectividad del derecho fundamental a la propiedad colectiva, tales como, afectaciones ambientales generadas por la presencia de monocultivos de palma aceitera de propiedad terceros; expansión de cultivos de uso ilícito; y control territorial ejercido por actores armados ilegales y organizaciones criminales asociadas al narcotráfico.

Sumado a estos factores de amenaza, en el título colectivo se encuentra latente un conflicto intercultural en torno al acceso a la tierra y el territorio, que involucra al Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera y la Asociación Comunitaria de los Ríos Mira, Nulpe y Mataje – ASOMINUMA, dado que en el territorio ancestral confluyen familias campesinas provenientes de departamentos como Putumayo y Caquetá, que ejercen actividades de ocupación y se encuentran vinculadas en labores relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

En consecuencia, el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera exige el cumplimiento del capítulo étnico del Acuerdo Final, donde las FARC-EP y el Gobierno Nacional asumieron el com-

promiso de restituir el título colectivo adjudicado al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, dado que los factores de riesgo anteriormente presentados amenazan un desplazamiento masivo de la comunidad.

Por consiguiente, resaltan que la sostenibilidad de PNIS demanda resolver con carácter prioritario la situación de ocupación irregular de las familias campesinas que desarrollan labores asociadas a los cultivos de uso ilícito al interior del título colectivo. Así mismo, exigen que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos avance en la implementación del PNIS con las autoridades de gobierno del Consejo Comunitario, más no con los cultivadores en razón a las ocupaciones indebidas que se presentan en su territorio, garantizando la observancia del enfoque diferencial étnico que debe orientar todo el proceso de desarrollo alternativo.

### 6.2.5 Seguimiento institucional al estado de implementación del PNIS en Tumaco

El 23 de mayo de 2017, la Defensoría del Pueblo convocó a reunión a la Gobernación de Nariño con el objeto de hacer seguimiento al estado de avance del PNIS en Tumaco, de cara al grado de realización o afectación de los derechos de la población rural beneficiaria. En dicho espacio se abordó la coordinación de las estrategias de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en los municipios de Cumbal y Cordillera, donde se ha denunciado el desconocimiento del carácter prioritario del PNIS ante la firma de los Acuerdos Colectivos para la Sustitución Voluntaria de cultivos de uso ilícito.

Otro de los aspectos priorizados consistió en la atención de familias rurales en la fase post erradicación forzosa, en tanto las comunidades han denunciado que los operativos realizados por la fuerza pública se encuentran desprovistas de medidas de atención para garantizar su seguridad alimentaria y prevenir desplazamientos masivos por la ausencia de medios económicos para garantizar su sustento.

Al respecto, la Gobernación de Nariño precisó que gran parte de los documentos suscritos con comunidades, corresponden a actas de socialización del punto 4 del Acuerdo Final, las cuales se encuentran enmarcadas en las visitas que habría realizado el ente territorial a 34 municipios del departamento. Sin embargo, la Gobernación señala que las comunidades habrían desnaturalizado el alcance de los documentos suscritos, asumiendo desde un principio que formalizaban un acuerdo de voluntades con el Gobierno Nacional, para proceder con la sustitución voluntaria.

Cabe resaltar que la desinformación en torno al alcance de las acciones realizadas por la Gobernación de Nariño y la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos ha elevado el número de protestas sociales en el municipio de Tumaco, debido a que las comunidades reclaman enfáticamente el cumplimiento de las pautas contenidas en el punto 4 del Acuerdo Final, donde se ha de-

finido su carácter residual por encontrarse sujeta a dos causales: i) que las comunidades manifiesten su decisión de no sustituir los cultivos; o ii) que los beneficiarios del PNIS hayan incumplido los compromisos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

Sumado a ello, a la fecha no se evidencia mayor articulación entre las instancias de Gobierno del nivel nacional, regional y local en torno a la definición de estrategias encaminadas a la atención integral de las familias rurales sometidas a operativos de erradicación forzosa, quienes padecen altos niveles de vulnerabilidad debido a los débiles índices de gobernabilidad del Estado, presencia de actores armados ilegales y ausencia de bienes públicos esenciales que han caracterizado este territorio.

### 6.2.6. Recomendaciones

- i. Teniendo en cuenta que en el municipio de Tumaco confluyen pueblos indígenas y Consejos Comunitarios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, se hace imperativo que la implementación de las estrategias de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, atiendan lo establecido en los Autos 004 de 2009 y 073 de 2014, garantizando la observancia del derecho fundamental a la consulta previa para la prevención o mitigación de afectaciones a su integridad física y cultural, el desarrollo integral de sus integrantes y la prevención de nuevos hechos de desplazamiento.
- ii. La garantía del derecho a la consulta previa se reitera en el capítulo étnico del Acuerdo Final, donde no solo se estableció la relevancia de garantizar la participación y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en la construcción e implementación del PNIS, sino que además se resaltó la importancia de priorizar los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento.
- iii. En este sentido, se hace un llamado a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y al Ministerio de Defensa para que se garantice la observancia del derecho a la consulta previa de los grupos étnicos afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito que habitan el municipio de Tumaco, con la finalidad de concertar conjuntamente las medidas más adecuadas y menos gravosas para garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales a la integridad física y cultural, autonomía, seguridad alimentaria y propiedad colectiva.
- iv. En el caso de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, se recomienda entablar diálogo directo con las Autoridades de Gobierno de los Pueblos Indígenas y Consejos Comunitarios, para priorizar su vinculación en los programas de sustitución voluntaria a partir de la observancia del enfoque diferencial étnico y de su condición de sujetos de especial protección constitucional.
- v. En el capítulo étnico del Acuerdo Final, las FARC-EP y el Gobierno Nacional asumieron el compromiso de restituir las tierras ancestrales de comunidades afroco-

- lombianas y pueblos indígenas, entre ellas, el título colectivo adjudicado al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. Por consiguiente, se recomienda a la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras, priorizar las acciones encaminadas a restituir jurídica y materialmente su territorio ancestral en razón a los factores de riesgo que amenazan el desplazamiento masivo de este grupo étnico.
- vi. La Defensoría del Pueblo considera que debido al incremento de los cultivos de uso ilícito en el municipio de Tumaco, se requiere hacer una revisión sobre la efectividad de los programas implementados bajo el componente de los Planes Nacionales de Lucha contra las Drogas durante las dos últimas décadas, a fin de contar con suficientes elementos de análisis que faciliten la comprensión de los fenómenos socioeconómicos, naturales y culturales que inciden en el goce de los derechos de las comunidades asentadas en las zonas afectadas por la presencia de los cultivos ilícitos.
  - vii. El Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que se implementa en el municipio de Tumaco, debe operar de manera preferente sobre la estrategia de erradicación forzosa para dar observancia a lo pactado en el punto 4 del Acuerdo Final. En este sentido, los operativos de erradicación forzosa deben sujetarse a la previa verificación de la concurrencia de las siguientes causales: (i) que no existan condiciones para el diálogo; (ii) que no medie intención de sustituir los cultivos de uso ilícito; o (iii) que se verifique un incumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.
  - viii. Las comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas del municipio de Tumaco han sufrido graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, debido a la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales asociadas al narcotráfico. En consecuencia, se recomienda a:
    - ix. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, elaborar un Plan de Acción Urgente para la protección de líderes que abanderan la implementación del punto 4 del Acuerdo Final;
    - x. Unidad Nacional de Protección a implementar medidas colectivas de protección para las organizaciones sociales promotoras del PNIS, así como también agilizar aquellas solicitudes de protección que hayan sido presentadas por líderes y defensores de derechos humano;
    - xi. Policía y Ejército Nacional fortalecer las estrategias de control de los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, así como las medidas de seguridad para las comunidades objeto de las estrategias de erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.
    - xii. Gobernación de Nariño y Alcaldía de Tumaco recomendaciones formuladas en los documentos de advertencia, tales como, la Nota de Seguimiento 015 de 2016 y los Informes de Riesgo de Inminencia No. 014 y 043 de 2017 del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
  - xiii. Fortalecer la coordinación existente entre la Dirección para la Sustitución de Cul-

tivos de Uso Ilícito y la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de avanzar en la implementación de programas dirigidos a la formalización de la propiedad, adjudicación de baldíos y resolución de conflictos históricos en torno a la tenencia y uso de la tierra y el territorio.

### 6.3. Diseño e implementación del PNIS en el departamento de Guaviare

El departamento de Guaviare comprende una extensión de 52.927 km<sup>2</sup>. Se ubica en una región de alta importancia ambiental por varios aspectos: i) Hace parte de la región amazónica; ii) cuenta con dos Parques Nacionales Naturales: Parque Nacional Natural Nukak y el recién ampliado Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete; iii) hace parte del área de influencia del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena y cerca del 80% del departamento se encuentra en el área de la Reserva Forestal de la Amazonía, con aproximadamente 5.011.336 hectáreas, de las cuales 1.786.367,9 son de Tipo A<sup>14</sup>, lo que corresponde al 85,07% del área forestal de la Amazonía en el departamento, en razón a que hace parte de un corredor biogeográfico que enlaza ecosistemas Amazónicos, Orinocenses y Andinos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Ministerio de Justicia, 2013). Limita al norte con los ríos Guayabero y Guaviare que le sirven de límite con los departamentos del Meta y Vichada, al sur limita con los departamentos de Caquetá y Vaupés, al oriente con Guainía y Vaupés y al occidente con los departamentos de Caquetá y Meta.

Tabla N° 22. Extensión territorial e información demográfica de Guaviare (2014)

Área (ha)	5'557.912 (4,9% del total Nacional)
Municipios	4 (0,4% del total Nacional)
Población Total	95.551 (0,2% del total Nacional)
Población Rural	45.762 (0.4% del total Nacional)

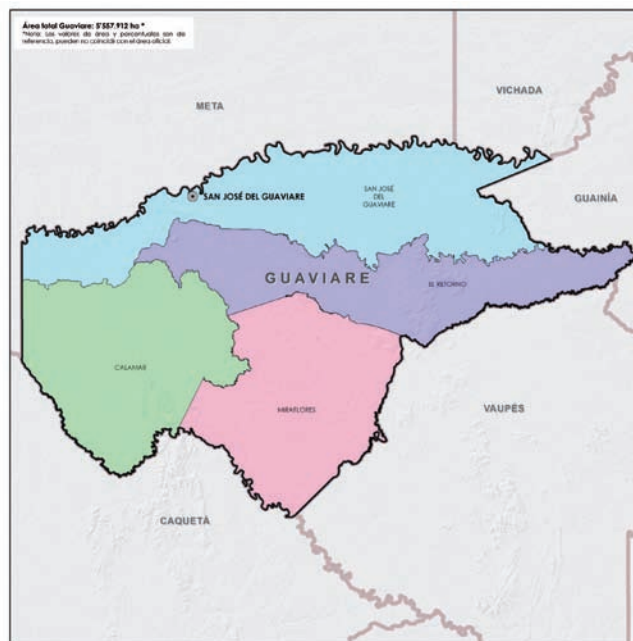
Fuente: UPRA, 2014

El departamento de Guaviare está conformado por los municipios de Calamar, Miraflores, Retorno y San José del Guaviare, en los cuales habita una población rural con altos porcentajes de incidencia de pobreza, según el Censo Nacional Agropecuario 2014 llega a 53,9% por encima del

14 En la zonificación definida por la Ley 2ª de 1959 y la Resolución 1925 de 2013, por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal de la Amazonía, se entiende que las zonas Tipo A son aquellas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural y el soporte de la diversidad biológica.

promedio nacional que es de 45,7% (DANE, 2014); bajos niveles de cobertura escolar, con un 22,3% en relación al 22,4% que corresponde al porcentaje nacional de hogares privados por rezago escolar en el área rural dispersa. Así mismo, la población no tiene en su mayoría acceso a acueducto a pesar de su riqueza hídrica, es uno de los departamentos que presenta mayor porcentaje de hogares con privación por inadecuado acceso a fuentes de agua mejorada, con la preocupante cifra de 95,6%, junto con Guainía con 96,2% y La Guajira con un 95,7%, según el CNA 2014, entre otros indicadores que reflejan la escasa inversión social que se ha realizado en esta región, que hasta la Constitución de 1991 era una Comisaría, parte de los antiguos territorios nacionales.

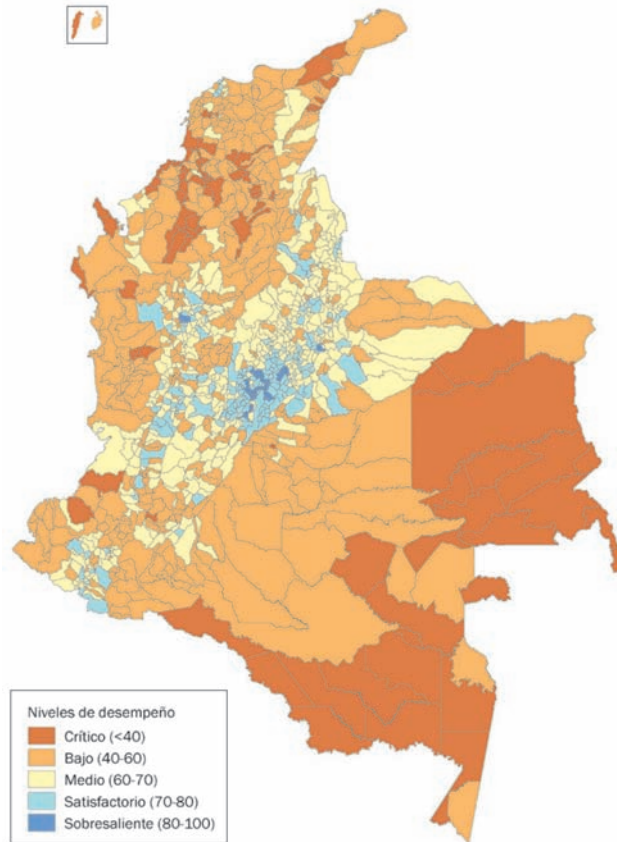
### Gráfica N° 10. Ubicación geográfica de Guaviare



Fuente: Mapa de Guaviare. Plan de Desarrollo Gobernación de Guaviare 2016-2019

A esos altos porcentajes, entendidos como barreras de acceso a los derechos fundamentales, se suma la debilidad institucional como una constante en la región, como bien se describe en el análisis realizado por García y Espinosa (2013), donde se hace referencia a la baja capacidad institucional de gestión de lo público y a la pobreza. Para medir esa capacidad institucional, tomaron el índice de desempeño integral elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre los años 2005 y 2011 que mide el desempeño en cuatro componentes: la eficacia, definida como el estado de avance en el cumplimiento de las metas de producto del Plan de Desarrollo; la eficiencia, entendida como la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y la prestación de servicios básicos; el cumplimiento de requisitos legales, específicamente de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y sus respectivos decretos reglamentarios; y, finalmente, la gestión administrativa y fiscal, que comprende la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y las metas programados en el Plan de Desarrollo Local.

### Gráfica N° 11. Desempeño integral promedio de Guaviare



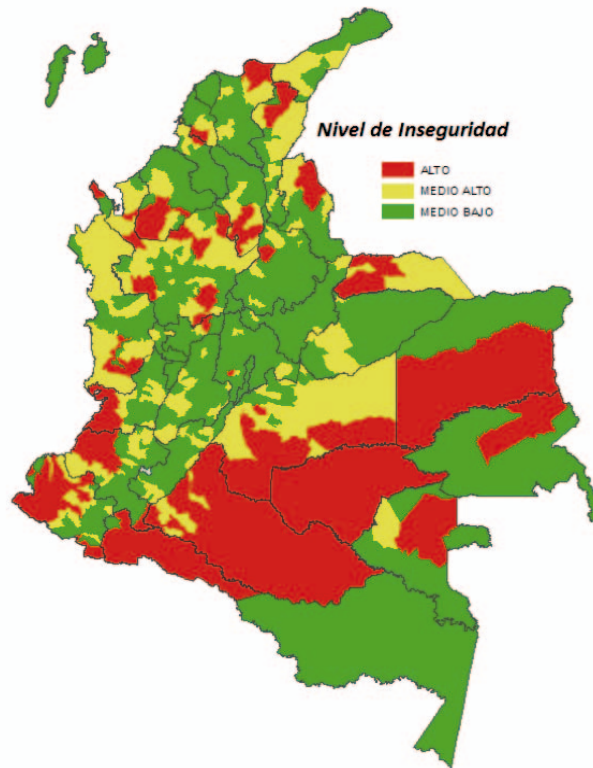
Fuente: García, M.; y Espinosa, José. (2013). MAPA 10. Desempeño integral promedio 2005-2011.

De tal análisis, se deduce que los municipios más débiles institucionalmente se concentran en la periferia geográfica del país, especialmente en cuatro zonas, una de las cuales es el suroriente del país, que corresponde a los departamentos de Arauca (Saravena, Tame, Arauquita, Puerto Rondón), Vichada (Cumaribo, La Primavera, Santa Rosalía, Puerto Carreño), Meta (Uribe, Puerto Gaitán, La Macarena, Cumaral, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Restrepo, Cabuyaro, Barranca de Upía, San Martín, Guamal, Cubarral, Puerto Rico y Lejanías), Guainía (Puerto Inírida), Vaupés (Mitú, Tarraira) y Guaviare (San José del Guaviare, El Retorno). (Mauricio García Villegas, 2013, pág. 107)

A la debilidad institucional se suma la dinámica del conflicto armado, así, entre 1990 y 2013 las zonas más afectadas por la guerra y otras dinámicas violentas se ubicaron en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Vichada, Guainía y el pacífico nariñense, caucano y vallecaucano, que muestran un nivel de inseguridad alto y una escasa capacidad de control territorial por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. Los cuatro municipios que conforman el departamento de Guaviare hacen parte de los 229 municipios con débil desempeño institucional general entre 2005 y 2011, el 73% (167), y con una presencia permanente de guerrillas por lo menos entre los años 2000 y 2013. (Mauricio García Villegas, 2013, pág. 112).



## Gráfica N° 12. Nivel de inseguridad - Guaviare



Fuente: DNP Planteamiento Estratégico Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

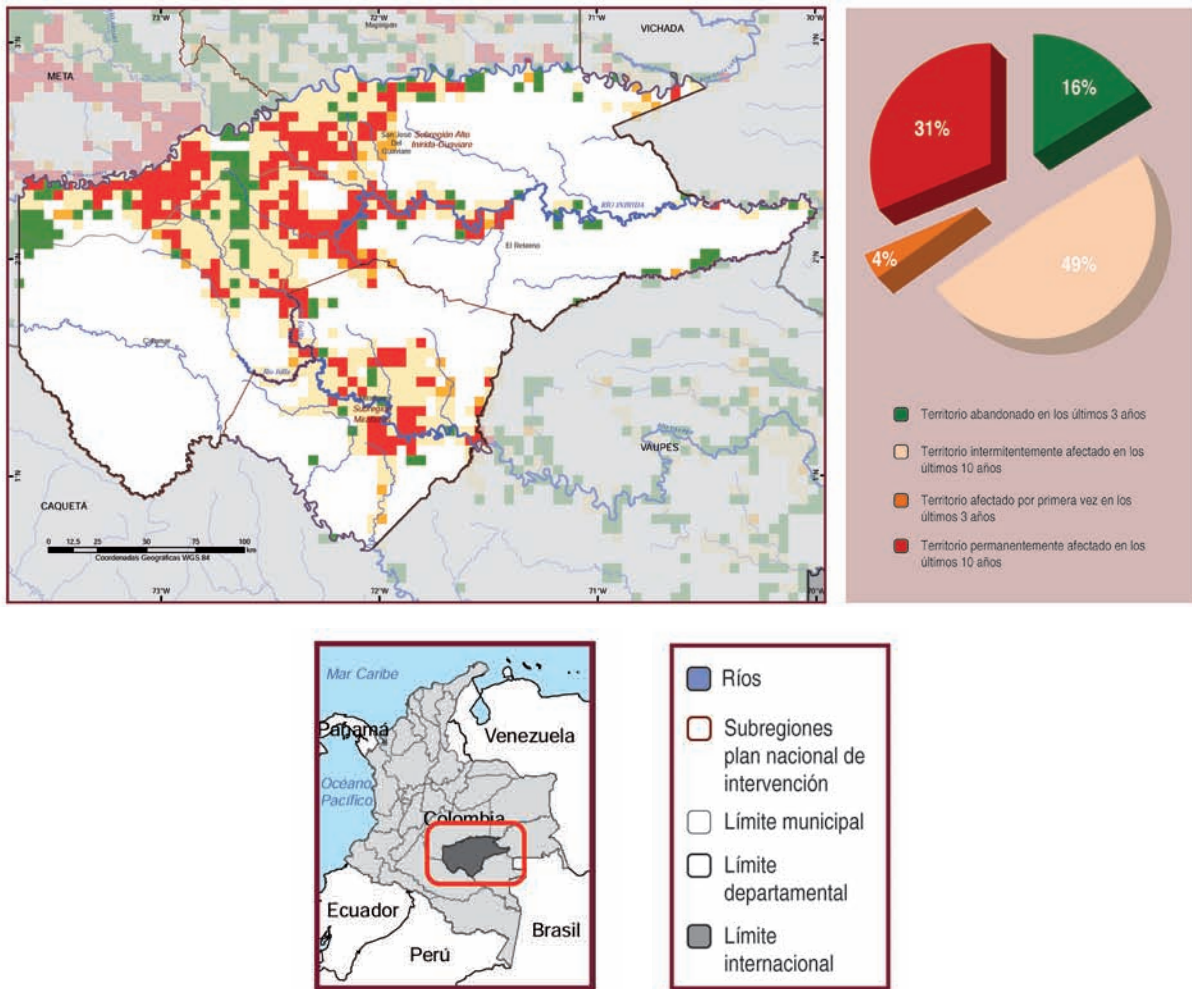
Las cifras aquí presentadas permiten una aproximación a la realidad de Guaviare. Así mismo, el departamento presenta afectaciones por la presencia de los cultivos ilícitos que son consecuencia del abandono y marginalización histórica en que se encuentran los habitantes, fuertes ciclos de violencia tanto de la guerrillera como de paramilitares, lo que ha significado no solo el desplazamiento forzado de comunidades campesinas, sino de pueblos indígenas sometidos al desplazamiento de sus territorios ancestrales, con riesgo de extinción física y cultural, como lo advirtió la Corte Constitucional en los Autos 005 de 2009<sup>15</sup> y 173 de 2012, que ordenó de manera específica un Plan de Salvaguarda para el Pueblo Jiw.

Las condiciones socioeconómicas, la débil presencia estatal y la presencia de grupos armados ilegales han convertido durante décadas al departamento de Guaviare en un lugar propicio para la presencia de cultivos de uso ilícito, lo cual resulta lamentable en términos sociales y ambientales, tal como lo afirma el *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* ([IGAC], 2013) “el 63,2 por ciento de este territorio de la Amazonía colombiana debería ser intocable por su importancia ambiental. Sin embargo, la ganadería, la explotación de caucho y hasta los cultivos ilícitos, han afectado estos terrenos.”

15 En Guaviare tiene presencia el último Pueblo Indígena Nukak, de una riqueza étnica y cultural invaluable, dado que es el último pueblo nómada vivo del continente americano, quienes fueron desplazados por las disputas territoriales y están en un franco deterioro de su integridad cultural y étnica, debido al desarraigo forzoso.

La presencia de cultivos de uso ilícito ha sido un hecho sostenido por lo menos en la última década en el departamento de Guaviare; en los últimos años la extensión de cultivos de coca se ha mantenido entre las 5 mil y 6 mil hectáreas sembradas, tuvieron un repunte en 2009 cuando llegaron hasta 8.560 hectáreas. Según UNODC, en el año 2013 hubo una fuerte reducción como consecuencia de la implementación de programas alternativos que venían desarrollándose en 71 veredas desde 2004.

Gráfica N° 13. Territorios afectados por cultivos de uso ilícito - Guaviare.



Fuente: UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

Las cifras enseñan que por lo menos un 22% del territorio ha estado permanentemente afectado por cultivos de coca durante los últimos 10 años, en el año 2015 aumento 2 puntos porcentuales. En esta región del país se localiza una parte importante del 79% de cultivos de uso ilícito del total nacional, ese porcentaje está distribuido entre los departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare, Caquetá, Cauca, Meta y Norte de Santander. (UNODC, 2016)

### Gráfica N° 14. Presencia de cultivos de uso ilícito - Guaviare

El mayor crecimiento de los cultivos de coca se presentó en las zonas que ya tenían la mayor cantidad de coca en 2015 y que han tenido coca constantemente durante los últimos 10 años

Departamento	Dic.- 2008	Dic.- 2009	Dic.- 2010	Dic.- 2011	Dic.- 2012	Dic.- 2013	Dic.- 2014	Dic.- 2015	Dic.- 2016	%cambio 2015 -2016	% del total 2016
Nariño	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	43%	29%
Putumayo	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	25%	17%
Norte de Santander	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	24.831	115%	17%
Cauca	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	12.595	45%	9%
Caquetá	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	21%	6%
Antioquia	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2293	2.402	8.855	269%	6%
Guaviare	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	26%	5%
Meta	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	9%	4%
Bolívar	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1565	1.044	4.094	292%	3%
Córdoba	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	2.668	96%	2%
Chocó	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	21%	1%
Valle del Cauca	2.089	997	665	981	482	398	561	690	752	9%	0,51%
Vichada	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699	2%	0,48%
Amazonas	836	312	338	122	98	110	173	111	167	50%	0,11%
Vaupés	557	395	721	277	254	184	109	33	97	194%	0,07%
Santander	1.791	1.066	673	595	111	77	26	21	37	76%	0,03%
Magdalena	391	169	121	46	37	37	9	7	35	400%	0,02%
César	5	0	0	0	13	13	10	32	26	-19%	0,02%
Guainía	625	606	446	318	301	81	66	37	22	-40%	0,02%
Boyacá	197	204	105	93	10	17	14	8	15	88%	0,01%
Arauca	447	430	247	132	81	69	25	17	9	-47%	0,01%
Caldas	187	186	46	46	16	8	0	0	0	n.a	n.a
La Guajira	160	182	134	16	10	6	0	0	0	n.a	n.a
Cundinamarca	12	0	32	18	0	0	0	0	0	n.a	n.a
<b>TOTAL</b>	<b>80.953</b>	<b>73.139</b>	<b>61.812</b>	<b>63.762</b>	<b>47.790</b>	<b>48.189</b>	<b>69.132</b>	<b>96.084</b>	<b>146.139</b>	<b>52%</b>	

Fuente: UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

Las circunstancias sociales, ambientales, étnicas y culturales descritas son reflejo de los enormes retos que supone superar las problemáticas estructurales que afronta el departamento de Guaviare, por ello, no es suficiente implementar en solitario el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, este debe venir acompañado de acciones robustas dirigidas al fortalecimiento institucional, de mejora en los niveles de acceso a educación, salud, vivienda, agua potable, de protección a los pueblos indígenas y de un alto componente de capacidad de control territorial de la Fuerza Pública.

De manera prioritaria deben diseñarse estrategias institucionales encaminadas a la protección y sostenibilidad ambiental, donde la reconversión debe tener un alto componente de pago por servicios ambientales, teniendo en cuenta las dos áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales, Chiribiquete y Nukak, y el 85,7 % del área de Reserva Forestal Tipo A, es decir, mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; por ello, debe alcanzarse un estándar de desarrollo que permita que los programas de sustitución se encaminen hacia actividades productivas ambientalmente sostenibles, al ser un corredor ecológico fundamental que une la zona Andina, con la Orinoquia y la Amazonia, y por supuesto de protección cultural, por la fuerte presencia de pueblos indígenas en su territorio.

### 6.3.1. Desarrollo de la implementación del PNIS en el departamento de Guaviare

La Defensoría del Pueblo, a través del Asesor para Asuntos Agrarios de la Regional Guaviare, ha hecho seguimiento al desarrollo y puesta en marcha del PNIS en el departamento de Guaviare, para lo cual ha participado en el Consejo Asesor Territorial del departamento para la implementación del PNIS. Uno de los hechos más relevantes fue la firma, el 28 de febrero de 2017, del Acuerdo Marco Colectivo para La Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito para el departamento de Guaviare y el sur del Meta, el cual incluyó una hoja de ruta que permitiera avanzar en la socialización y concertación del nuevo enfoque estratégico de tratamiento del problema de las drogas ilícitas, la implementación de PNIS y la construcción participativa del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PISDA).

### 6.3.2. Desarrollo de los espacios de socialización, interlocución y suscripción de Acuerdos

- i. La Asamblea Departamental de Sustitución en la cual se suscribió el Acuerdo Marco de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito, el 28 de febrero del 2017, en San José de Guaviare, con la asistencia de más de 600 personas y una amplia representación de entidades nacionales y territoriales, organizaciones, municipios y núcleos veredales.
- ii. Realización de asambleas de socialización del PNIS en 26 núcleos veredales, en las cuales se firmaron acuerdos y actas de voluntades de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con la asistencia de 257 veredas y de más de 2.800 personas.
- iii. Realización de Asambleas Municipales de Sustitución en 4 municipios de Guaviare y 2 del Meta, en las cuales se firmaron Acuerdos Colectivos Municipales de Sustitución Voluntaria, con la asistencia de 277 veredas, representadas por más de 1.600 delegados.
- iv. Se han suscrito 6.500 acuerdos individuales con familias que han decidido voluntariamente acogerse al PNIS.

El número de veredas y familias participantes en los Acuerdos Municipales son las siguientes:

**Tabla N°23. Acuerdos municipales colectivos - Guaviare 2017**

ACUERDOS MUNICIPALES COLECTIVOS					
Departamento de guaviare y sur del meta. 8 - 22 Julio 2017					
Municipio	No. de núcleos veredales	No. de veredas	No de núcleos familiares	No. Aprox. Hectáreas coca	Densidad
San José de Guaviare	13	105	4.863	3.200,00	0,66
Miraflores	4	35	1.294	2.547,00	1,97
El Retorno	5	47	1.880	848,50	0,45
Calamar	4	25	885	571,00	0,65
Puerto Concordia	4	32	1.081	1.656,00	1,53
Mapiripán	5	33	1.190	864,00	0,73
Total	35	277	11.193	9.686,50	0,87
Núcleos veredales faltantes					
EL RETORNO (INÍRIDA)	1	12	500	2.500,00	5,00
CALAMAR (LA UNIÓN)	1	7	250	500,00	2,00
INDÍGENAS			300		
AFRODESCENDIENTES			150		
TOTAL	2	19	1.200	3.000,00	2,50
GRAN TOTAL	37	296	12.393	12.686,50	3,37

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

### 6.3.3. Instalación de las comisiones y consejos para la implementación de los PNIS y los PISDA

- i. Consejo Asesor Territorial (CAT) de Guaviare, sur del Meta y suroccidente de Vichada. Por mandato de la Asamblea Departamental de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos se conformó el Consejo Asesor Territorial (CAT) de Guaviare, sur del Meta y suroccidente de Vichada, el 15 de marzo de 2017, el cual tiene entre sus principales funciones la de coordinar la implementación del PNIS en la región. Al Consejo se le ha convocado en pleno en tres oportunidades, con un promedio de una reunión cada dos meses.
- ii. Comisión Coordinadora del CAT, encargada de convocar e impulsar las Asambleas Municipales de Sustitución Voluntaria. Se ha reunido en 5 oportunidades.
- iii. Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES). Por mandato de las Asambleas Municipales de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos se conformaron 6 Comisiones Mu-

nicipales de Planeación Participativa (CMPP) y 6 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES), los cuales tienen la misión de formular y concertar los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), hacerle seguimiento y armonizarlos con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A estas Comisiones se han integrado 263 delegados y a los Concejos 154, entre representantes de las entidades territoriales, del Gobierno Nacional, organizaciones comunitarias y los coccaleros.

#### 6.3.4. Número de familias y veredas vinculadas al PNIS

Las familias coccaleras se vinculan directamente al PNIS cuando suscriben el acuerdo individual voluntario de sustitución de cultivos de uso ilícito y este es validado en las Asambleas Comunitarias. Hasta el momento se han vinculado 6.326 familias de 181 veredas, representando 4.566 hectáreas de coca.

Tabla N° 24. Vinculación individual al PNIS - Guaviare 2017

PNIS DEPARTAMENTOS DE GUAVIARE, SUR DEL META Y SUROCCIDENTE DE VICHADA			
Consolidado de familias vinculadas a agosto 2017			
Municipios	Núcleo veredal	No. De núcleos familiares	No. Aprox. Hectáreas coca
El Retorno	Chaparrales, tierra alta, moricheras	500	75
	La libertad	436	255,25
	La reforma	553	341,5
San José Dde Guaviare	Colinas	457	255
	Charras	358	420
	Boquerón	924	660
	San Francisco	111	38
	El Capricho	196	335,25
	La Carpa	303	191,25
	Bajo Guaviare. Núcleo I	26	21,75
	Bocas del Raudal	96	50,25
	Los Cambulos	206	57,25
	Chuapal	407	320,5

Guaviare	Puerto Nuevo	119	77,5
	Guacamayas	315	183,05
	Las Acacias	90	41,75
	La Ceiba	303	353,5
Calamar	El Triunfo	117	115
	Las Damas	34	32
Puerto Concordia	Cafre - Otros	674	773,75
Puerto Rico	Laguna Gringo	35	43,5
Mapiripán	El Mielón	66	31
Total		6.326	4.566

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

### 6.3.5 Participación de los pueblos indígenas

Las comunidades indígenas han demostrado su voluntad de acogerse al PNIS. Se han realizado varias reuniones entre funcionarios del Programa con las autoridades indígenas con el propósito de iniciar el proceso de concertación y de consulta previa, respetando el tratamiento diferencial y el enfoque étnico previsto en el Acuerdo Final. A la fecha, las comunidades indígenas han participado y expresado su voluntad en las Asambleas Municipales de Miraflores, El Retorno y Mapiripán.

En Miraflores se inició el proceso de diálogo con las autoridades y las comunidades indígenas de 14 resguardos:

**Tabla N° 25. Procesos de concertación del PNIS con pueblos indígenas- (Miraflores -Guaviare 2017)**

RESGUARDOS INDÍGENAS MIRAFLORES - GUAVIARE 2017		
ID	RESGUARDO	POBLACIÓN
1	Resguardo Bacatí - Arará	108
2	Resguardo Barranquilita	212
3	Resguardo Vuelta del Alivio	78
4	Resguardo Yavilla II	119
5	Resguardo Lagos del Paso	108
6	Resguardo El Remanso	137
7	Resguardo Lagos del Dorado	220
8	Resguardo Puerto Nare	207

9	Resguardo Tucan de Caño Giriza	57
10	Resguardo Puerto Palma	62
11	Resguardo Puerto Viejo	44
12	Resguardo Puerto Esperanza	123
13	Resguardo Puerto Monforth	225
14	Resguardo Centro	601
	TOTAL	2301

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

En el caso de Mapiripán y San José de Guaviare se iniciaron diálogos con las siguientes comunidades:

**Tabla N°26. Procesos de concertación del PNIS con pueblos indígenas- (Mapiripám y San José del Guaviare -Guaviare 2017)**

OTROS RESGUARDOS INDIGENAS DE GUAVIARE 2017		
ID	RESGUARDO	ETNIA
1	Resguardo Caño Jabón	Sikuani
2	Resguardo Betania de Caño Ovejas	Sikuani
3	Asentamiento Chaparral	Sikuani
4	Resguardo Caño Mocuare	Jiw
5	Asentamientos de Zaragoza	Jiw
6	Resguardo Barranco Colorao	Jiw
7	Resguardo Barranco Ceiba	Jiw
8	Resguardo Barranco Lindo	Jiw
9	Resguardo Caño Negro	Jiw
10	Resguardo Cachivera de Nare	Jiw
11	Resguardo Charco Caimán	Wanano
12	Comunidad Nukak El Retorno y San Jose G.	Nukak

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -2017

### 6.3.6. Niveles de cumplimiento de la entrega de los componentes del Programa

Según se conoce, se ha realizado el desembolso de recursos a 636 familias de los núcleos veredales de Colinas y Charras, por un monto de un millón novecientos treinta y dos millones de pesos (\$1.932.000.000).



Tabla N° 27. Desembolsos PAI (Veredas Colinas -Guaviare 2017)

NÚCLEO VEREDAL COLINAS			
Vereda	Familias inscritas		
	Cultivadores	No cultivadores	Total
Colinas	18	36	54
Miroilindo	21	39	60
Brisas del Palmar	5	19	24
El tablazo	9	16	25
El Cristal	8	19	27
El Rosal	13	15	28
Retiro Caño Lajas	15	19	34
Caño Pescao	22	17	39
Tortugas	58	10	68
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>190</b>	<b>359</b>

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -2017

Tabla N° 28. Desembolsos PAI (Veredas Charras -Guaviare 2017)

NÚCLEO VEREDAL DE CHARRAS			
Vereda	Cultivadores	No cultivadores	Total
Charras	45	18	63
Caño Danta	19	9	28
Siberia	17	5	22
Caño Cumare	28	3	31
Guanapalo	35	10	45
Charrasquera	39	6	45
Caños Negros	16	5	21
Unión de Buenos Aires	20	2	22
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>58</b>	<b>277</b>

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -2017

También se conoce que se inició el proceso de contratación de la Asistencia Técnica Integral, para lo cual convocaron a potenciales organizaciones prestadoras de servicios de asistencia técnica en el departamento y se le comunicó a los Entes Territoriales sobre dicho avance.

### 6.3.7. Verificación de cultivos y caracterización de familias

El Gobierno Nacional, a través de los funcionarios en terreno de la Dirección para la Sustitución, ha iniciado los procesos de verificación de la sustitución de cultivos de uso ilícito, así como la caracterización de familias en el núcleo veredal de Charras con los siguientes resultados:

**Tabla N° 29. Verificación del desmonte de cultivos de uso ilícito (Veredas Charras -Guaviare 2017)**

Veredas Focalizadas	No. Has
Número de lotes de coca caracterizados por la UNODC	399
Número de hectáreas de sustitución voluntaria estimadas por los beneficiarios	419,99
Número de hectáreas de lotes productivos para sustitución voluntaria medidas por la UNODC	187,235

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -2017

**Tabla N° 30. Verificación de beneficiarios (Veredas Charras -Guaviare 2017)**

<b>Información de beneficiarios</b>	Beneficiarios preinscritos	304
	Beneficiarios preinscritos como cultivadores de cultivos ilícitos	244
	Beneficiarios preinscritos como no cultivadores de cultivos ilícitos	60

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos -2017

**Tabla N° 31. Verificación del desmonte de cultivos de uso ilícito (Veredas Caño Cumare, Caño Danta, Caños Negros, Charras, Charrasquera, Guanapalo, Siberia y Buenos Aires -Guaviare 2017)**

Resultados del monitoreo y verificación de compromisos				
Veredas focalizadas y reporte de cultivos ilícitos verificados en campo, agosto de 2017				
No.	Vereda	N° de Lotes	Hectáreas estimadas por beneficiarios en cada vereda	Hectáreas medidas durante la misión
1	Caño Cumare	22	55,25	14,480
2	Caño Danta	29	36,25	7,008
3	Caños Negros	17	19,75	6,530
4	Charras	50	61,00	20,120

5	Charrasquera	68	92,99	51,547
6	Guanapalo	92	99,25	60,943
7	Siberia	29	30,50	16,742
8	Unión de Buenos Aires	26	25,00	9,786
TOTALES		341	419,99	187,235

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

La UNODC caracterizó un total de 399 lotes; 341 lotes de coca se encuentran en estado productivo y 58 en estado improductivo. El área total caracterizada, para los beneficiarios del PNIS de los lotes productivos que adquirieron el compromiso de sustitución voluntaria, fue de 187,235 hectáreas.

La verificación del levantamiento de coca se realizó en el núcleo veredal de Colinas. La UNODC verificó el levantamiento de plantas en un 97,5% en las 9 veredas de Colinas. El 2,5% de las familias que incumplieron no realizaron el levantamiento de manera adecuada. Con ellas se firmó un compromiso para levantar el resto de plantas en 15 días.

### 6.3.8. Participación de los entes territoriales y organizaciones

Los 4 municipios de Guaviare (El Retorno, Calamar, Miraflores y San José de Guaviare) y los dos del sur del Meta (Mapiripán y Puerto Concordia) han venido participando y asumiendo el liderazgo del proceso de implementación del PNIS en el territorio, a través de sus autoridades y funcionarios con responsabilidad administrativa. Todos los Alcaldes, a excepción del de San José de Guaviare, han asumido personalmente el liderazgo de las convocatorias de las Asambleas Comunitarias y de las jornadas de vinculación de familias.

Entidades ambientales locales, como la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA y autoridades ambientales del nivel nacional como el Ministerio de Ambiente se han vinculado de manera decidida en la implementación del PNIS, aunque se requiere fortalecer los esfuerzos de articulación institucional. Las organizaciones sociales tienen una alta participación e incidencia en la implementación del PNIS, dentro de las cuales cabe mencionara a las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones de cocaleros, las organizaciones de productores representados por la Mesa Guaviare Es Paz, las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas y los jóvenes, todos con un espacio destacado en el PNIS, con altos niveles de participación en los distintos eventos, actividades y reuniones que el Programa de Sustitución ha convocado.

### 6.3.9. Conclusiones y recomendaciones sobre la implementación del PNIS en Guaviare

Después de la participación en diferentes escenarios donde se ha venido recogiendo información, en distintos diálogos con líderes campesinos, miembros de las Juntas de Acción Comunal y

otras organizaciones sociales involucradas en este proceso, las observaciones realizadas en terreno y algunos requerimientos presentados por beneficiarios del programa, la Delegada para Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo concluye y recomienda que:

Las comunidades no han contado con información clara y suficiente sobre los beneficiarios que cobija el PNIS, pues señalan que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no ha precisado con exactitud si el programa cobija a cultivadores, recolectores y procesadores de pasta base de coca. Adicionalmente, se ha evidenciado que no media información precisa sobre los beneficios particulares que obtienen las familias no cultivadoras de coca que han sido vinculadas al programa de sustitución voluntaria mediante la suscripción de acuerdos individuales, así como aquellas personas vinculadas en las labores de recolección de cultivos de uso ilícito.

Existen tensiones entre las organizaciones que representan las comunidades rurales afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito en el departamento del Guaviare, como ocurre en el caso de ASOJUNTAS y la Mesa de Interlocución Agraria, toda vez que estas organizaciones comunitarias participan en escenarios distintos, su número de representantes varía en cada uno de los espacios y sus posiciones en representación de la comunidad han diferido en instancias de decisiones, razón por la cual se hace necesario fortalecer los procesos organizativos para asegurar por parte de las comunidades un trabajo conjunto en beneficio de las comunidades campesinas cocaleras que se constituyen en la razón de ser del PNIS.

Para ello, se hace necesario definir procedimientos para el funcionamiento efectivo de las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento, regulando aspectos claves como su composición, periodicidad de los encuentros y mecanismos para la toma de decisiones.

Se debe garantizar el enfoque prevalente de la sustitución voluntaria en el departamento del Guaviare ante la suscripción de los Acuerdos de Sustitución Voluntaria, dado que las acciones de erradicación forzada tuvieron efectos negativos. Primero, un aumento de cultivos ilícitos, ya que varias veredas sembraron y aumentaron las extensiones de cultivos; y segundo, fuertes choques entre la Fuerza Pública y los cultivadores de coca, lo cual desencadenó vulneración de los derechos humanos y generaron desconcierto y desconfianza en el Programa y en los funcionarios de Gobierno por parte de las comunidades que se habían adherido a los acuerdos voluntarios de sustitución.

Si bien se reconoce que el PNIS ha venido avanzando en el departamento de Guaviare, se requiere mayor celeridad y concurrencia de otras instituciones del orden nacional, regional y local, con el fin de garantizar el acceso efectivo de los derechos de las comunidades rurales afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, fortaleciendo la confianza ciudadana en las entidades públicas



que presentan a la población los beneficios de abandonar la siembra de cultivos de uso ilícito para hacer tránsito al desarrollo y renovación de la región .

Atendiendo la importancia ambiental que reviste el departamento de Guaviare como corredor ecosistémico estratégico en estrecha relación con la Amazonía y Orinoquía, las alternativas de reconversión productiva deben basarse en un componente de pago por servicios ambientales, de manera que sus habitantes ancestrales y campesinos se puedan dedicar a actividades con un enfoque de sostenibilidad ambiental.

## 7. Conclusiones y recomendaciones finales

- i. En el Acuerdo celebrado entre las FARC y el Gobierno Nacional se plantea el reto de resolver el problema de las drogas ilícitas y proyectar a Colombia como un Estado libre de cultivos de uso ilícito, mediante la puesta en marcha de proyectos de desarrollo alternativos que requieren ser concertados con las comunidades. La meta planteada en el Acuerdo Final se traduce en un reto ambicioso, en razón a que la demanda mundial de estupefacientes continúa e incentiva la producción de drogas ilícitas.

En virtud de lo anterior, resulta de gran trascendencia posicionar el debate de lucha contra las drogas en el escenario global, de manera que los esfuerzos trazados en el Acuerdo Final confluyan con la agenda que la comunidad internacional se ha fijado en materia de lucha contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico y judicialización de delitos relacionados con la producción, fabricación, venta, distribución, importación o exportación de sustancias sicotrópicas.

- ii. El Acuerdo Final contempla dos estrategias para luchar contra el problema de las drogas ilícitas: el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, liderada por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Estrategia de Erradicación Manual Forzosa, a cargo del Ministerio de Defensa. Las entidades encargadas de su implementación se han trazado dos metas independientes para la vigencia de 2017, pues cada una ha planteado alcanzar la cifra de 50.000 hectáreas intervenidas con sustitución voluntaria y erradicación manual forzosa.

Sin embargo, en la práctica, los operativos de erradicación forzosa avanzan a un ritmo más acelerado, si se considera que el Ministerio de Defensa logró alcanzar las proyecciones estimadas para la vigencia 2017, mientras que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos no logró conseguir la meta fijada.

Dicha circunstancia se traduce en un reto para la implementación del punto 4 del Acuerdo Final, si se considera que el método de erradicación forzada fue contemplado como un mecanismo de intervención residual que solo entra en operación cuando las comunidades manifiestan su intención de no sustituir los cultivos de uso ilícito o se configura un incumplimiento imputable a los beneficiarios, sin que medie caso fortuito o fuerza mayor.

Las cifras superan aún más la brecha de avance que existe entre los programas de sustitución voluntaria y los de erradicación forzosa, en tanto la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos avanza prioritariamente con la celebración de acuerdos

colectivos y regionales de sustitución voluntaria, que solo dan cuenta del número de beneficiarios potenciales más no reales del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

- iii. A pesar de la existencia de mecanismos de coordinación entre los Programas de Sustitución Voluntaria y Erradicación Forzada de Cultivos de Uso Ilícito, en los territorios continúan presentándose tensiones derivadas de la realización de operativos de erradicación forzosa en zonas donde se han celebrado Acuerdos Colectivos o Regionales de Sustitución. Si bien es cierto que la estrategia del Ministerio de Defensa busca intervenir los cultivos industriales, en la práctica se presentan dificultades al momento de identificarlos, máxime cuando a la fecha no se ha definido un indicador que permita determinar en qué casos se está en presencia de pequeñas extensiones de cultivos de uso ilícito o ante la presencia de plantaciones industriales.
- iv. La implementación de operativos de erradicación forzosa en zonas donde se han celebrado Acuerdos Colectivos y Regionales de sustitución de cultivos de uso ilícito, conduce a la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones que lideran el diseño e implementación de los PNIS (Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Agencia de Renovación del Territorio y Gobiernos locales), lo que a la postre ha desencadenado la ruptura de espacios de concertación y protestas sociales.<sup>16</sup>

En consecuencia, resulta necesario fortalecer la armonización entre la estrategia de erradicación forzosa y la de sustitución voluntaria, dando observancia a lo pactado en el Acuerdo Final. Para ello, la ejecución de los programas de erradicación forzosa debe aplicarse de manera residual para los pequeños cultivadores y, por lo tanto, solo debe entrar en operación cuando se configure alguna de las siguientes causales: (i) que no existan condiciones para el diálogo; (ii) que no medie intención de sustituir los cultivos de uso ilícito; o (iii) que se verifique un incumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios.

- v. El punto 4 del Acuerdo Final contempla un conjunto de componentes dirigidos a la atención de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito. Las medidas acordadas se complementan directamente con los mecanismos definidos para avanzar hacia la Reforma Rural Integral, dentro de los cuales se encuentran los programas de adecuación de tierras, infraestructura, desarrollo social asistencia técnica, crédito, financiación y comercialización.

Sin embargo, en la fase inicial de implementación del PNIS, el Gobierno Nacional y las FARC-EP pactaron un componente dirigido al otorgamiento de subsidios económicos directos para las familias cultivadoras y recolectoras de cultivos de uso ilícito. Esta propuesta puede desencadenar una serie de efectos negativos, en la medida en que no se resuelven los problemas estructurales del sector rural, así como tampoco las afectaciones derivadas de la cadena del narcotráfico.

---

16 Municipio de Tumaco, Nariño. Manifestaciones cocaleras en el mes marzo de 2017; Municipios de Argelia, Corinto y Morales - Cauca. Movilizaciones y protestas en el mes de abril y septiembre de 2017; Municipio de Tibú - Norte de Santander Movilizaciones y protestas por presunto incumplimiento de acuerdos en el mes de septiembre de 2017.

Las transformaciones del sector rural se han alcanzado mediante la dotación de bienes públicos esenciales, tales como, generación de infraestructura, fortalecimiento a la producción y comercialización, promoción a la salud, vivienda y educación. Sin embargo, ante un escenario actual que parte de la entrega de beneficios económicos directos, se hace necesario que el Gobierno Nacional revista de impulso la provisión de bienes públicos, con el fin de impactar en el mejoramiento real y efectivo de las condiciones de vida de la población campesina.

Para ello, se requiere fortalecer los procesos de articulación con entidades públicas que desarrollan funciones protagónicas en el campo, tales como, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio de Agricultura.

- vi. Actualmente, se evidencia un vacío en la fase poserradicación, relacionado con la atención socioeconómica de familias intervenidas con la estrategia de erradicación manual forzada. Esta particularidad requiere resolverse a la luz de las pautas contempladas en el Acuerdo Final, donde se contempla un tratamiento especial para los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico.

En consecuencia, el Ministerio de Defensa requiere fortalecer los procesos de producción, intercambio de información y toma de decisiones con las entidades que intervienen en el diseño y definición de estrategias para el Desarrollo Rural Integral, presentando información de contexto sobre la situación de seguridad de los territorios, cantidad de hectáreas y número de familias intervenidas por la estrategia de erradicación forzada.

De esta manera, se promoverá la implementación de programas de desarrollo sostenible que permitan restablecer la situación socioeconómica de las familias, previniendo así posibles desplazamientos masivos o resiembras de cultivos de uso ilícito, en razón a la usencia de garantías de seguridad alimentaria que hagan inviable la realización de los proyectos de vida campesina en condiciones dignas.

En todo caso, vale la pena resaltar que la estrategia de erradicación forzada debe responder al carácter residual que fue definido en el Acuerdo Final, en razón a que la atención de los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico ha sido priorizada a través del Programa Nacional de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito.

- vii. A pesar de las estrategias que han sido diseñadas para generar condiciones de seguridad para las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, en la actualidad continúan presentándose riesgos a la vida e integridad de la población rural que se ha vinculado en la estrategia de sustitución voluntaria, como consecuencia del actuar de grupos armados ilegales que hacen presencia en los territorios.

Lo anterior pone de presente la necesidad de fortalecer los protocolos de seguridad para garantizar la protección de los territorios y comunidades intervenidas con los programas de sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito. Ello implica robustecer la capacidad de coordinación, a través del Puesto de Mando, Coordinación y



Seguimiento para la erradicación de cultivos de uso ilícito, liderado por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

En dicho espacio, se requiere fortalecer los procesos de producción e intercambio de información para disponer de insumos confiables que faciliten la toma de decisiones, la generación de alertas tempranas y la capacidad de reacción ante situaciones que amenacen la efectividad de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las comunidades, líderes sociales y defensores de derechos humanos.

- viii. Resulta primordial incorporar un enfoque de acción sin daño en el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito, encaminado a la prevención y mitigación de conflictos en los territorios, así como a la promoción de la capacidad de auto-gestión de las comunidades y al fortalecimiento la convivencia pacífica intercultural.

Para ello, se requiere que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adopte metodologías de diagnóstico sobre el contexto territorial y comunitario de las zonas objeto de intervención, fortaleciendo los canales de articulación previa con entidades, obteniendo información de contexto sobre las lógicas comunitarias en los territorios, definiendo esquemas de acercamiento y diálogo con las comunidades presentes e identificando enfoques diferenciales para su atención.

## 8. Referencias

Alcaldía de Tumaco. (2017). Plan de Desarrollo Municipal 2017-2019. Tumaco para Todos en los Caminos de la Paz. Recuperado de [http://www.tumaco-narino.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.tumaco-narino.gov.co/informacion_general.shtml)

Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. (2017). Departamentos con acuerdos firmados de sustitución voluntaria. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República. Recuperado de <http://especiales.presidencia.gov.co>

Chaparro Hernández, S., & Cruz Olivera, L. F. (2017). Coca, instituciones y desarrollo. Bogotá: Dejusticia.

Congreso de la República. (31 de enero de 1986). Estatuto Nacional de Estupefacientes. [Ley 30 de 1986]. DO: 37.335.

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991). Colombia. 2da Ed. Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de mayo de 2003) Sentencia SU – 383 [MP Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional. (26 de enero de 2009) Auto 004 [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (26 de enero de 2009) Auto 005 [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional. (27 de marzo de 2014) Auto 073 [MP Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional. (3 de agosto de 2017) Sentencia C- 493 [MP Alberto Rojas Ríos]



Corte Constitucional. (7 de febrero de 2017) Sentencia T- 080 [MP Jorge Iván Palacio Palacio]

Defensoría del Pueblo. (29 de diciembre de 2010). Vulneración de los Derechos a la Tierras, al Territorio y al Medio Ambiente de la Comunidad de Alto Mira y Frontera – Tumaco (Nariño) [Resolución Defensorial No. 059 de 2010]. Recuperado de: <http://defensoria.gov.co>

Defensoría del Pueblo. (06 de abril de 2017). Informe de Riesgo de Inminencia para la cabecera del municipio de Tumaco, departamento de Nariño. [IR N°014-17]. Recuperado de: <http://defensoria.gov.co>

Departamento Nacional de Estadística. (2005). Boletín. Censo General 2005. Perfil Tumaco Nariño. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). 3er Censo Nacional Agropecuario. Hay Campo para Todos. Tomo 2. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Programa de Desarrollo Alternativo. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del campo. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Diálogo Regional para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos – Vicada. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Tomo I. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co>

Dirección General Marítima. Ubicación Geográfica. Abril de 2011. Recuperado de: <http://www.cccp.org.co/index.php/component/conten5t/article/49>

García, M.; y Espinosa, José. (2013). El Derecho al Estado, Los Efectos Legales del Apartheid Institucional en Colombia. Bogotá, Colombia: Dejusticia.

Gobernación de Guaviare. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019. Guaviare Paz y Desarrollo Social. Recuperado de: <https://ceo.uniandes.edu.co>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2016). Tumaco, uno de los municipios nariñenses en los que renacerá la paz. Bogotá, Colombia: IGAC. Recuperado de: <https://noticias.igac.gov.co>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2017). División Político Administrativa Departamento Vichada. Recuperado de: <http://sigotn.igac.gov.co>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2013). Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras del Departamento de Guaviare. Bogotá: Colombia.

Ministerio de Justicia. (2015). Plan Integral para la Reducción de la Oferta y Demanda de Drogas Departamento del Vichada. Recuperado de: [www.odc.gov.co](http://www.odc.gov.co)

Ministerio de Defensa. (05 de diciembre de 2017). Comando General Fuerzas Militares de Colombia. Recuperado de <http://www.cgfm.mil.co>

Ministerio de Justicia. (30 de diciembre de 2013). Zonificación Zonas de Reserva Forestal de la Amazonia. [Resolución 1925 de 2013]. DO: 49.053

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). Dirección de Política contra las Drogas y Actividades relacionadas. Subdirección Estratégica y de Análisis. Recuperado de: <https://www.unodc.org>

Observatorio de Drogas de Colombia; y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. (2015). Caracterización Regional de la Problemática Asociada a las Drogas Ilícitas en el Departamento de Vichada. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Justicia (2013). Atlas de la Caracterización Regional de la Problemática asociada a las drogas ilícitas en el Departamento del Guaviare. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito- UNODC. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de <https://www.unodc.org/>



Presidencia de la República. (02 de mayo de 2016). Modificación de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. [Decreto 724 de 2016]. DO: 49.861

Presidencia de la República. (29 de mayo de 2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. [Decreto Ley 896 de 2017]. DO: 50.248

Presidencia de la República. (2016). Comunicado Conjunto 74. Acuerdo para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el municipio de Briceño (Antioquia). Recuperado de: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co>

Presidencia de la República de Colombia. (16 de noviembre de 2017). Especiales Presidencia. Recuperado de <http://especiales.presidencia.gov.co>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2012). Nuevo enfoque de los programas contra cultivos ilícitos - PCI. Versión I. Dirección de Programas Contra Cultivos Ilícitos - DPCI.



Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del

# Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

# PNIS

