

# “La Paz con hambre y bala está muy difícil”.

Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS



ISSN: 2590- 9347 (En línea)



# Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

Francisco Gutiérrez Sanin

**Director**

Rocío del Pilar Peña Huertas

**Coordinadora Académica**

**Informe** Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

**ISSN:** 2590-9347 (en línea)

**Proyecto:** Drugs and (dis)order: building sustainable peacetime economies in the aftermath of war

---

**Autora:**

Diana Ximena Machuca

**Agradecimientos:**

Al Fondo de Investigación en Retos Globales (GCRF por sus siglas en inglés), SOAS y a la Universidad de Londres, quienes a través del proyecto Drogas y (des)orden: construir economías sostenibles después de la guerra aportaron significativamente en el desarrollo del informe.

Al profesor Francisco Gutiérrez por sus comentarios y aportes en la elaboración del informe.

A Margarita Marín por su apoyo en la sistematización y análisis de la información cuantitativa.

A Luis Castillo y Bryan Triana y a todo el equipo del Observatorio de Tierras que hicieron una revisión crítica del informe antes de su publicación y dieron aportes sustanciales para mejorar los principales argumentos y hallazgos del informe.

A Carolina Crosby por la edición del texto, corrección de estilo y diseño del informe.

Fotografías tomadas por Diego Lagos, investigador del Observatorio.

## SIGLAS

AFP

Acuerdo Final de Paz

ART

Agencia de Renovación del Territorio

ASOPORCA

Asociación Porvenir Campesino

CERAC

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

CGR

Contraloría General de la República

CINEP

Centro de Investigación y Educación Popular

CPEC

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación

DSCI

Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

FARC

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FCP

Fondo Colombia en Paz

MEROS

Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía Jardines de Sucumbíos

PDET

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PGN

Procuraduría General de la Nación

PISDA

Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo

PMI

Plan Marco de Implementación

PNIS

Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito

Recompas

Red de consejos comunitarios del Pacífico Sur

RRI

Reforma Rural Integral

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción / 1

Datos y Fuentes de Información /4

Diseño básico y compromisos principales del PNIS. / 9

Tendencias generales en la implementación del PNIS: dificultades identificadas. / 17

- La coexistencia de la sustitución y la erradicación forzada es un incumplimiento al Acuerdo Final de Paz. / 26
- El PNIS ha disminuido de manera sustancial los ingresos de las familias / 34
- Las sistemáticas exclusiones y barreras de acceso a la Sustitución / 44
- La sustitución carece de condiciones de seguridad para los líderes y usuarios del programa. / 52
- El incumplimiento de la Reforma Rural Integral afecta la implementación del PNIS. / 57
- La desfinanciación de la sustitución. / 60

Lecciones aprendidas y posibles oportunidades para la sustitución voluntaria. / 64

## TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1: Componentes PNIS / 11

Tabla 2: Instancias de Participación del PNIS / 13

Tabla 3: Indicadores PMI del PNIS balance / 20

Tabla 4: Ingresos antes y después del ONIS (2019) / 35

Tabla 5: Acuerdos Colectivos y familias acuerdo individual / 44

Tabla 6: Requisitos y compromisos de los usuarios de PNIS / 46

Tabla 7: Causales de suspensión / 48

Tabla 8: Recursos AFP según punto / 61

Tabla 9: Relación funcionarios PNIS-Usuarios / 70

Figura 1: Fases y pasos básicos en la implementación del PNIS. / 15

Figura 2: Cifras básicas implementación del PNIS / 18

Figura 3: Bloqueos de las comunidades a la erradicación forzada. / 30

Figura 4: Grupos Móviles de Erradicación / 30

Figura 5: Porcentaje de personas que consideran que el programa PNIS mejoró, empeoró o permaneció igual durante el gobierno de Iván Duque. / 34

Figura 6: Ingresos antes y después del PNIS encuesta 2021. / 36

Figura 7: Ingresos antes y después PNIS (encuesta 2019-2021). / 36

Figura 8: Considera que sus ingresos después del PNIS han aumentado, disminuido o permanecido igual. / 37

Figura 9: Recibió los pagos prometidos en el PNIS. / 38

Figura 10: ¿Cuántos pagos le deben? / 38

Figura 11: Número de personas según el ciclo de pago en el que se encuentra. / 39

## TABLAS Y FIGURAS

- Figura 12: Recibió asistencia técnica / 41
- Figura 13: Recibió los recursos de seguridad alimentaria / 41
- Figura 14: Recibió los recursos del ciclo corto y ciclo largo / 43
- Figura 15: Proyecto productivo ciclo corto y largo Tumaco / 43
- Figura 16: Suspensiones y retiros del PNIS. / 50
- Figura 17: Suspendidos y Retirados / 51
- Figura 18: Ha sido suspendido del programa / 52
- Figura 19: Asesinato a líderes de sustitución. / 54
- Figura 20: Cifras Somos Defensores Asesinatos líderes sustitución / 55
- Figura 21: Recursos invertidos en el punto / 62
- Figura 22: Conoce familias inscritas al PNIS que hayan vuelto a sembrar coca / 65
- Figura 23: Considera que el gobierno cumplió sus compromisos del PNIS / 66
- Figura 24: ¿Cuál ha sido el mayor inconveniente para la ejecución del programa? / 66
- Figura 25: Se arrepiente de haberse inscrito al PNIS / 67
- Figura 26: Erradicar forzosamente o sustituir / 69
- Figura 27 Percepción sobre los funcionarios del PNIS / 71



# Introducción

@delgado\_sph

El título de este informe, “La paz con hambre y bala está muy difícil”, da cuenta de dos realidades que han denunciado constantemente las familias y los líderes que asumieron la difícil tarea de promover el programa de sustitución (Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS). Primero, que el programa ha deteriorado su situación económica. Particularmente, las familias inscritas al PNIS han visto una disminución sustancial de sus ingresos desde su entrada al programa, lo cual ha conducido a que hayan tenido que pasar hambre en sus hogares. Segundo, al promover la erradicación forzada en lugar de la sustitución durante estos cinco años de implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP), el estado no solo ha incumplido lo pactado en La Habana, sino que se ha dedicado a violentar y atacar al campesino que subsiste de los cultivos de uso ilícito.

Ambas realidades, el hambre y la bala, son producto de sistemáticos incumplimientos por parte del estado, en distintos niveles, a los componentes esenciales del PNIS. Por un lado, incumplimientos producto de una inadecuada ejecución que contraría los compromisos del Acuerdo; por otro lado, incumplimiento debido a la falta de desarrollo o a la omisión de aspectos claves contemplados en el diseño. La violación a estos compromisos del PNIS por parte del estado, que comenzó desde el periodo Santos y que se agudizó durante el mandato de Duque, ha llevado a que fracase el propósito central del programa: transitar de una economía ilícita hacia economías legales y sustentables. El informe revela la sistematicidad de los incumplimientos a partir de los siguientes planteamientos:

- El estado ha incumplido el orden de intervención dispuesto en el AFP, de tal forma que la sustitución no ha sido la principal estrategia para enfrentar los cultivos de uso ilícitos. Por el contrario, la erradicación forzada ha continuado durante este periodo de implementación y ha afectado los esfuerzos de sustitución. Esta situación se ha agudizado con la nueva administración del presidente Duque.
- Los incumplimientos a los componentes básicos del programa de sustitución han deteriorado notablemente los ingresos de las familias inscritas.
- La implementación del PNIS ha generado prácticas excluyentes, pues no solo no ha inscrito a la población total que se comprometió a sustituir



voluntariamente sus cultivos, sino que ha generado procedimientos irregulares y poco transparentes para retirar del programa a las familias ya inscritas.

- ·La sustitución ha puesto en alto riesgo a los líderes y lideresas sociales.
- ·Los rezagos y retrasos en la implementación de la Reforma Rural Integral afectan sustancialmente los objetivos estratégicos del PNIS.
- ·El PNIS ha sido un programa desfinanciado.

Para desarrollar estas tesis centrales, el informe utiliza diversas fuentes de información. Primero, el reporte hace uso de los resultados de la segunda encuesta aplicada a usuarios del PNIS en el municipio de Tumaco durante el mes de mayo de este año. Este insumo permite conocer de primera mano las percepciones de los usuarios del programa frente a esta política y profundizar en el nivel de incumplimiento del PNIS. Asimismo, el informe se apoya en la información oficial sobre el programa y en reportes de otras instituciones que hacen seguimiento al AFP que ayudan a contrastar y complementar estos argumentos.

El reporte se encuentra estructurado en las siguientes secciones. Primero, se hace un breve recuento sobre los datos y fuentes de información utilizadas. La siguiente sección retoma los compromisos fundamentales del programa de sustitución, sus componentes y las secuencias de intervención básicas. Seguidamente, el informe presenta el balance de la implementación del PNIS en el cual se desarrollan las tesis centrales planteadas. Una cuarta sección aborda algunos aprendizajes y experiencias positivas del programa. Por último, el reporte plantea unas conclusiones.



Datos y fuentes de información

@datagossph

## Encuesta 2021 a usuarios del PNIS.

El presente informe se sustenta principalmente en los hallazgos obtenidos por el Observatorio a partir de la Encuesta realizada a usuarios del PNIS durante el mes de mayo de este año. En 2019 ya habíamos realizado una primera encuesta a usuarios del programa en Tumaco y Puerto Asís, lo que significa que tenemos una visión de la manera en que evolucionó la política, las condiciones de vida de los usuarios y las percepciones de estos últimos sobre aquel. En esta ocasión, por condiciones logísticas y de seguridad, la encuesta se concentró únicamente en el municipio de Tumaco.

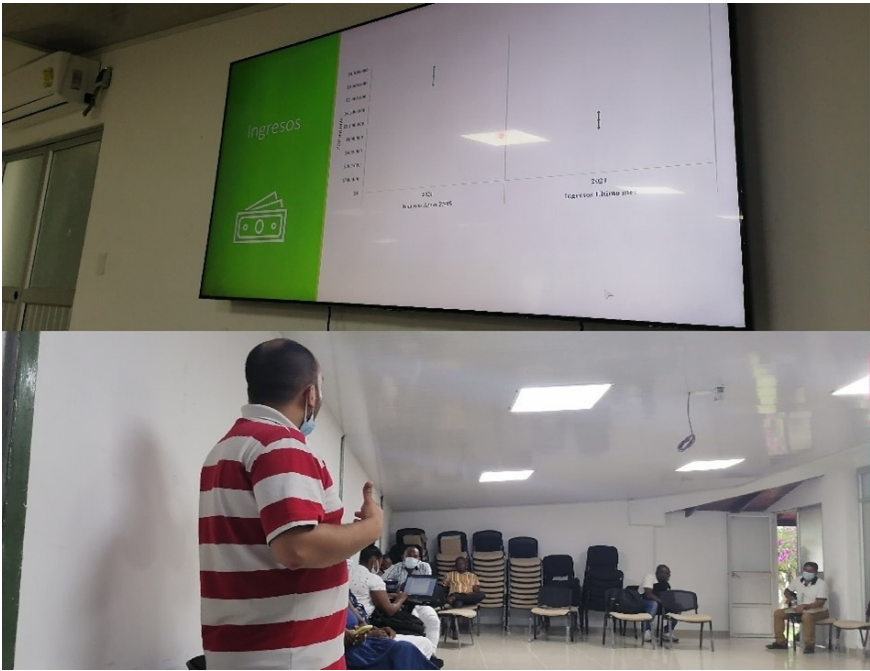
La encuesta de este año planteó los siguientes objetivos:

- ·Primero, continuar con la caracterización socioeconómica del campesinado cocalero.
- ·Segundo, registrar y analizar las percepciones de los usuarios inscritos al PNIS sobre el programa. Además de complementar las cifras ya dadas sobre el avance en la implementación, este ejercicio resulta en un insumo estratégico para la evaluación de cualquier política pública, pues es la percepción de la población objeto de la política sobre las propias medidas que les han sido aplicadas.
- ·Tercero, comparar los resultados entre 2019 y 2021.

Metodológicamente, la encuesta de 2021 tiene, en relación con la de 2019, tres diferencias. Primero, se concentra solamente en Tumaco y no incluye a Puerto Asís. Segundo, logra cubrir varias veredas de Tumaco a las que en 2019 no se había podido llegar. Tercero, realizamos con el equipo del Observatorio el esfuerzo de re-encuestar al mayor número de personas que participaron del ejercicio en 2019. De 206 personas que respondieron en las veredas que visitamos en Tumaco en 2019, 165 respondieron la de 2021. Este ejercicio comparativo también nos permite hacer una evaluación de más largo plazo del programa, que incluye dos mediciones en momentos muy distintos: en la mitad del programa (que fue la transición Santos-Duque) y al finalizar el gobierno Duque.

La ruta metodológica para llevar a cabo esta encuesta inició con un proceso de consulta a las distintas autoridades étnicas y liderazgos sociales que se encuentran en el territorio. En el mes de abril se llevaron a cabo reuniones con las juntas de gobierno de los consejos comunitarios que hacen parte de la muestra, con organizaciones de segundo nivel de los consejos comunitarios (Recompas), y con las juntas de acción comunal agrupadas en la Asociación Porvenir Campesino (ASOPORCA). En estas reuniones se consultó el ejercicio de encuesta, se revisó el cuestionario, se socializó la importancia de su aplicación y se definió una ruta de acción y unos compromisos entre las organizaciones y el Observatorio de Tierras. La encuesta se aplicó del 18 de mayo al 4 de junio del 2021. Fueron encuestadas un total de 413 personas, de las cuales 165 ya habían participado en la medición del 2019. La encuesta se aplicó en 31 veredas del municipio (ver Anexo 1 la ficha técnica de la encuesta)

Los resultados de la encuesta fueron socializados en distintos eventos y reuniones desarrolladas en Tumaco en el mes de septiembre y octubre. En estas reuniones participaron líderes afrodescendientes, campesinos, funcionarios públicos y demás personas interesadas. El 5 de octubre en la Casa de la Memoria de Tumaco llevamos a cabo el evento público de lanzamiento de estos resultados. Este espacio fue muy importante porque permitió un ejercicio de retroalimentación de la encuesta y principalmente de redefinir estrategias de incidencia frente a estos importantes resultados.





## Datos del gobierno sobre la implementación del PNIS

El informe también se apoya en la información presentada por distintas agencias del estado, principalmente aquellas encargadas de la ejecución y el seguimiento al programa como la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Adicionalmente, los datos y análisis hechos por el Observatorio han sido complementados y contrastados con otros reportes elaborados por la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Contraloría General de la República (CGR). También se utilizó la información de instituciones que hacen seguimiento al AFP como la Secretaría Técnica a cargo del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y el Instituto Kroc.

Además de usar los informes públicos de estas instituciones, este reporte utiliza datos que han sido obtenidos a partir de numerosos derechos de petición presentados ante la Consejería y la ART. Por medio de este mecanismo, hemos obtenidos los datos de las familias suspendidas y retiradas del programa, el número de funcionarios del PNIS, los bloqueos presentados en operaciones de erradicación forzada, entre otros. Adicionalmente, vía derecho de petición pudimos solicitar la base anonimizada sobre el estado de implementación del programa en Tumaco. Estos últimos datos son importantes pues ayudan a contrastar la información obtenida en la encuesta aplicada.

## Entrevistas e información de organizaciones sociales.

En el marco de este proyecto se han elaborado continuas salidas de campo a los territorios afectados por los cultivos ilícitos y en donde se está implementando el PNIS. Producto de este trabajo de terreno, se han realizado entrevistas y grupos focales con distintos tipos de actores, principalmente con usuarios, líderes y lideresas involucrados en la política de sustitución, con funcionarios locales y del orden nacional que hacen parte de la dirección de sustitución. Asimismo, en el reporte se hace uso de comunicados y notas de prensa escritos por distintas organizaciones sociales, algunas de ellas relacionadas en el proceso de implementación del PNIS.



Diseño básico y compromisos principales del PNIS.

El Acuerdo Final de Paz (AFP) sostuvo que sin una debida solución al problema de los cultivos ilícitos y el narcotráfico no sería posible llegar a la paz “estable y duradera” en Colombia. A partir de ello, el punto 4 del Acuerdo propuso la formulación de una nueva política en materia de drogas que considerara los siguientes elementos:

- ·Primero, “que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 98).
- ·Segundo, una nueva estrategia que consideren las anteriores condiciones de marginalidad debe “dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada [...] (que den) un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 99)
- ·Tercero, este nuevo diseño de política “debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 99).

Teniendo en cuenta estos principios, el punto 4 propuso el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) como un componente estratégico para enfrentar el problema de la producción de los cultivos ilícitos. Adicionalmente, el Acuerdo diseñó un orden jerárquico en las estrategias de intervención sobre los territorios afectados por esta problemática. En estos términos, el punto 4 sostiene que, en un escenario de posconflicto, la principal estrategia debe ser la sustitución voluntaria. En caso de que esta falle, el estado puede recurrir a la erradicación forzada, y aún en ese caso se fijó como prioridad comenzar con la erradicación manual, luego la aspersion terrestre y solo en última instancia acudir a la aspersion aérea. Este punto quedó plasmado en el Acuerdo en los siguientes términos:



En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual. (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 107).

Esta secuencia fue posteriormente confirmada por la Corte Constitucional en su auto de seguimiento A-387 de 2019 a la sentencia T-236 de 2017 confirmando la obligación del estado de implementar la sustitución voluntaria. El auto plantea lo siguiente:

Como se ve, el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato. (Auto 387 de 2019).

## Componentes básicos del PNIS

El PNIS tiene seis componentes principales que se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Componentes PNIS

Componente	Descripción
Condiciones de Seguridad	El gobierno garantizará las condiciones de seguridad para que las comunidades y los líderes puedan participar efectivamente en el diseño e implementación de la sustitución.
Acuerdos con las comunidades	Son el instrumento que guían la implementación del PNIS. Allí se firman los compromisos entre el gobierno y las comunidades y se establecen los tiempos de la implementación.

El Plan de Asistencia Inmediata (PAI)	Consiste en medidas rápidas y necesarias para las familias que se comprometen con el programa y han erradicado previamente sus cultivos ilícitos. En los dos primeros años de implementación, las familias tendrán acceso a: 1.) pagos bimensuales de 2 millones de pesos por un año; 2.) proyecto de seguridad alimentaria por 1 millón 800 mil pesos; 3.) proyectos productivos de corto y largo plazo hasta por 9 y 10 millones respectivamente; 4.) Asistencia técnica de 24 meses.
Plan de Asistencia Inmediata Comunitario	En este plan, el programa ofrece diferentes ayudas colectivas a las comunidades que han erradicado la coca a través de pequeñas obras de infraestructura, opciones de empleo, construcción de cafeterías comunitarias o escuelas.
Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)	Estos planes incorporan una visión más regional de los territorios afectados por los cultivos. En estos términos, los PISDA se articulan con las iniciativas formuladas en los PDET resolviendo temas estratégicos como el acceso y formalización de la tierra, el acceso a bienes y servicios públicos, etc.
Tratamiento Penal Diferencial	El Acuerdo dispuso la aprobación de una ley que suspendiera la persecución penal contra aquellas personas que se comprometían con la sustitución voluntaria de sus cultivos.

Fuente: Acuerdo Final de Paz (2016); Decreto ley 896 de 2017; Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017.

### Esquema Participativo

Además de estos componentes, el PNIS cuenta con unas instancias de participación, coordinación y decisión a nivel local, regional y nacional. La siguiente tabla presenta este esquema participativo:

Tabla 2: Instancias de Participación del PNIS

Ámbito	Instancia	Descripción y composición
Nacional	Junta de Direccionamiento Estratégico	4 representantes gobierno + 4 delegados Consejo Nacional de Reincorporación FARC. La junta tendrá la función de orientar las decisiones en torno a la implementación del PNIS e impartir instrucciones a la dirección general del PNIS sobre el programa.
	Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI)	Adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el post-conflicto del departamento administrativo de la presidencia de la República]* Ejecutar las decisiones de la Junta, e implementar y diseñar los procedimientos para el funcionamiento del programa.
	Consejo Permanente de Dirección	3 delegados gobierno + 3 delegados CNR FARC y representantes de organizaciones sociales. Tiene como función asesorar, apoyar y recomendar a la Dirección General sobre la implementación del PNIS.
Regional	Consejos Asesores Territoriales (CAT)	Son espacios departamentales o regionales de articulación entre el nivel nacional y territorial. Estarán compuestos por autoridades nacionales, representantes de FARC, y voceros y delegados de las comunidades.
Municipal	Comisiones municipales de planeación participativa (CMPP)	Estos espacios serán el eje de articulación entre las asambleas comunitarias (a nivel veredal o municipal) y la implementación del PNIS, con el fin de contribuir en la construcción del PISDA. Aquí participan delegados de las comunidades, funcionarios del PNIS, delegados de la gobernación y el municipio, representantes de FARC.
	Consejos Municipales de Evaluación y	Esta instancia realiza un ejercicio de evaluación y seguimiento a la ejecución y cumplimiento del PISDA, el PAI familiar y el

	Seguimiento (CMES)	PAI Comunitario. Participan delegados de las comunidades y funcionarios del PNIS, delegados de la gobernación y el municipio, representantes de FARC.
Local / veredal	Asambleas Comunitarias	Las asambleas son el componente básico de la participación comunitaria en el PNIS. En ellas participan todo tipo de actores involucrados en el programa: potenciales usuarios, cultivadores, recolectores. Estas asambleas se llevan a cabo en un nivel más veredal o local.

\*Durante el gobierno Duque, esta Consejería se suprimió. Temporalmente, la coordinación del PNIS quedó a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), y posteriormente, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y el PNIS quedó a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (Decreto 179 y 2107 de 2019).

Fuente: Decreto 896 de 2017 y Decreto 362 de 2018

### Secuencia básica de intervención e implementación

Con el fin de priorizar algunos territorios para la implementación del PNIS, el Acuerdo Final de Paz estableció los siguientes criterios de selección:

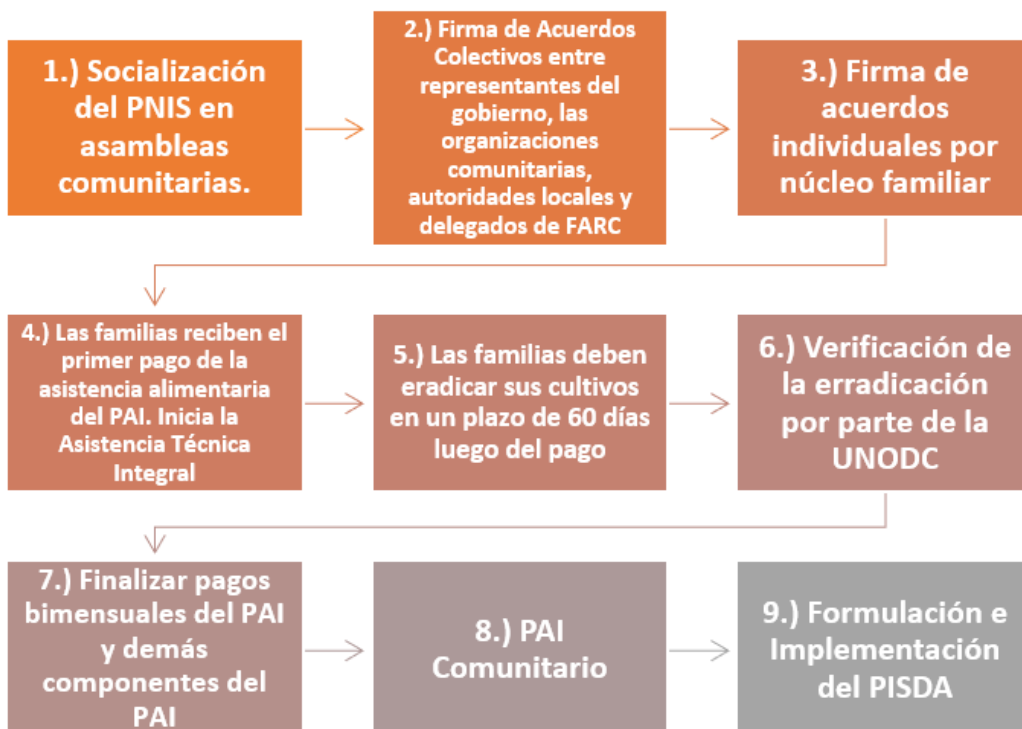
- Las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Áreas con mayor presencia de cultivos ilícitos y de población.
- Parques Nacionales Naturales.
- Las zonas que por fuera de las áreas anteriores se hayan acogido al Tratamiento Penal Diferencial.

El programa se concentraría en familias campesinas en situación de pobreza, que derivaran su subsistencia de los cultivos de uso ilícito y que estuvieran dispuestos a comprometerse con la sustitución y la no resiembra. Adicionalmente, estas actividades relacionadas con la economía ilícita debían haberse ejecutado antes del 10 de julio de 2016 (art. 6 Decreto ley 896). De otro lado, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) estableció los siguientes perfiles bajo los cuales se inscribirían los beneficiarios:

- Familias Cultivadoras: familias cuya subsistencia depende de los cultivos ilícitos.
- Familias No Cultivadoras: familias que se encuentran en zonas afectadas por los cultivos ilícitos, pero que no registran en sus predios cultivos ilícitos.
- Recolectores: Las personas encargadas de la recolección de la hoja de coca, es decir, jornaleros agrícolas de la economía cocalera.


Hasta aquí, el diseño del PNIS recogía pasadas demandas de las organizaciones sociales y movimientos afines al campesinado cultivador de coca (la participación de organizaciones sociales, la relación sustitución con la apuesta del punto 1, el tratamiento penal diferencial, el tema de seguridad). Al mismo tiempo, la propuesta de sustitución contenía un criterio de cero tolerancia hacia los cultivos ilícitos (Acero & Machuca, 2021), una posición bastante radical que los gobiernos colombianos solamente empezaron a defender como principio durante este siglo. No obstante, durante el primer año de implementación, las presiones nacionales e internacionales relacionadas con el incremento de los cultivos ilícitos (Acero et al., 2019) conllevaron a que en la secuencia del programa, la erradicación se realizara en una de las primeras fases, y en un corto tiempo. La siguiente figura presenta la secuencia de estas etapas:

Figura 1: Fases y pasos básicos en la implementación del PNIS.



FUENTE: DIRECCIÓN DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO, 2017.

Como se identifica en la secuencia anterior, las primeras fases del programa consistieron en la firma de acuerdos colectivos e individuales y seguidamente la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos por parte de los campesinos. Los demás elementos relacionados con la problemática de tierras, de acceso a servicios públicos, que implicaban mayores esfuerzos institucionales, fueron relegados a fases posteriores en el diseño de la intervención.

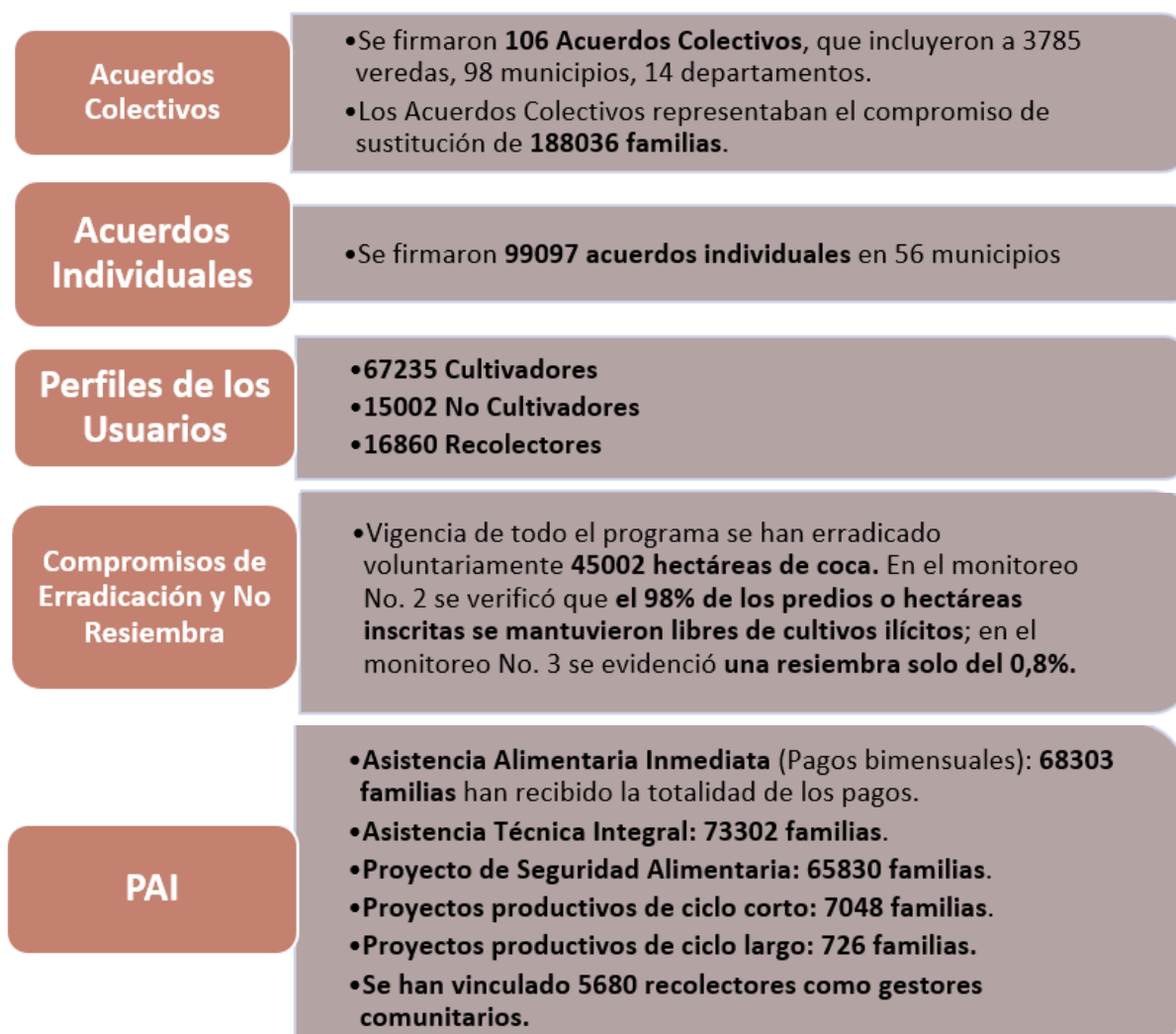


Tendencias generales en la implementación del PNIS: dificultades identificadas.

Tras cinco años de implementación del AFP, y con ello de implementación del PNIS, el seguimiento y la evaluación a los componentes básicos del programa muestran algunas tendencias, principalmente inconvenientes y dificultades, al igual que notorios y sistemáticos incumplimientos por parte del Estado frente a los compromisos básicos del Acuerdo.

Para iniciar este balance, es relevante tener a la mano algunas cifras básicas sobre el programa con el fin de ir construyendo estas tesis generales sobre la implementación. La siguiente figura, sintetiza estos datos relevantes:

Figura 2: Cifras básicas implementación del PNIS



Fuente: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019, 2020, 2021a, 2021b, 2021c); UNODC (2020).

El consejero presidencial, Emilio Archila, ha insistido en los esfuerzos que ha hecho la administración Duque para implementar el programa. En 2020, el consejero afirmaba: “Hemos hecho mucho para apoyar a las familias que se encuentran



dentro del Programa Nacional de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) [...] Hemos invertido en esta administración en los diferentes componentes del programa \$881.521 millones, unos USD \$232 millones. El resultado es un éxito” (Archila, 2020). La misma información consignada en la figura 2, simplemente hace insostenible la afirmación de que el programa sea un éxito.

El programa apenas ha implementado dos de los seis componentes (Acuerdos con las comunidades y PAI), y de estos, el PAI individual/familiar, que es el componente que ha recibido mayor atención, luego de cinco años de implementación del programa de sustitución, no se ha cumplido a cabalidad. Lo mismo puede decirse sobre el componente de vinculación de las y los recolectores, pues apenas una tercera parte han sido vinculados al programa como gestores comunitarios. En contraste, el nivel de cumplimiento por parte de los inscritos en el programa es sobresaliente. En ambos monitoreos que registra la información de la CPEC, el nivel de resiembra es menos del 1% de las hectáreas verificadas.

Recientemente, el consejero sostuvo que “un programa de sustitución no se mide por proyectos productivos, se mide por el número de familias que salen de la coca y por el número de hectáreas que se sustituyen [...] Durante este Gobierno se han sustituido 18 mil hectáreas de ese cultivo desastroso, eso es más o menos el 20% de las hectáreas que teníamos al iniciar el Gobierno” (Romero, 2021). Si es para medir la implementación del PNIS, esos no son los indicadores adecuados ni suficientes que dispuso el Acuerdo de Paz. Es por esta razón, que al ampliar la evaluación al nivel de detalle de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) del punto 4, el instrumento diseñado para hacer este seguimiento, a diferencia de la percepción del consejero, el balance no mejora; por el contrario, se encuentran graves incumplimientos a lo pactado en el Acuerdo frente a la sustitución. Como se puede identificar más claramente en la tabla No. 3, más allá de la expedición normativa de los decretos reglamentarios del programa y del continuo retraso de los componentes del PAI individual, el programa cuenta con numerosos vacíos y ausencias en componentes sustanciales para su ejecución:

- No se ha tramitado en el Congreso de la República la ley de tratamiento penal diferencial. Además de convertirse esta omisión en un claro incumplimiento a los compromisos del AFP, la falta de reglamentación pone en riesgo jurídico a las familias que han participado en el programa, han entregado su información personal, la de sus predios y aun así no tienen ningún tipo de garantía que los excluya eventualmente de ser perseguidos o judicializados.

- ·No se presentan avances en las medidas de atención inmediata colectivas o comunitarias. El PNIS comprendía una serie de medidas de atención inmediata de tipo colectivo o comunitario, como lo registra la tabla No. 1. Las brigadas de salud, la atención a la primera infancia y la política del adulto mayor no presentan ningún avance en los distintos informes consultados.
- ·Los enfoques de género y étnico no han sido plenamente adoptados ni implementados.
- ·No hubo una adecuada articulación entre el PISDA y el PDET. Actualmente, la formulación de los PISDA ha quedado limitada a un ejercicio de “marcación” o “etiquetado” de iniciativas que fueron formuladas en los espacios de participación de los PDET y que la ART y la Consejería consideran que coinciden con los propósitos del PISDA.
- ·La intervención del PNIS en zonas ambientalmente protegidas, parques nacionales naturales o zonas de reserva forestal, ha carecido de una ruta plenamente concertada con las comunidades. Además, los pocos esfuerzos por intervenir estas zonas mediante los programas de sustitución se ven afectados por las operaciones militares que se han desarrollado en estas zonas

Tabla 3: Indicadores PMI del PNIS balance.

Temas relevantes	Indicadores	Balance temático
Implementación del PNIS	D. 265. PNIS creado/implementado D. 279. Familias con pagos Asistencia Alimentaria D. 280. Familias proyectos de auto-sostenimiento y seguridad alimentaria D. 266. Territorios con Acuerdos Colectivos D. 281. Familias con proyectos Ciclo Corto D. 282. Familias con proyectos Ciclo Largo D. 358/D. G. 5	El PNIS fue creado por el decreto ley 396 de 2017 y ha sido reglamentado por otras normas (decreto 362 de 2018). Desde el 2017, el PNIS ha continuado con su implementación. En términos de los componentes del PAI individual, se retoman las cifras de la figura No. 2, y se resalta el gran retraso en el componente productivo, con la falta de implementación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo. Asimismo, según los datos de la figura No. 2, se verifica la falta de atención a los y las recolectoras. Por último, frente a las hectáreas

Implementación del PNIS	Recolectores (as) en programas de empleo rural. D. 273 Porcentaje hectáreas Sustituidas.	sustituidas, el indicador menciona el número de hectáreas que fueron erradicadas voluntariamente y que ya cuentan con sus proyectos productivos implementados. Este escenario, con el rezago de los proyectos productivos representa un incumplimiento para el indicador. La fecha de cumplimiento del indicador D.273 era el año 2019.
Territorios sin cultivos ilícitos	D. MT. 3 En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos.	Este indicador ha sido cumplido gracias al compromiso de las familias inscritas en el PNIS frente a la no resiembra (figura No. 2). Incluso, según el informe de la UNODC sobre cultivos ilícitos-2020, muestra que la resiembra en las zonas PNIS es apenas del 7%. No obstante, a nivel municipal o departamental, la meta de territorios libres de cultivos es lejana.
Ley de Tratamiento Penal Diferencial.	D. 267. Documento con propuesta de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial, elaborado	<u>No se ha gestionado la ley de tratamiento penal diferencial en el Congreso.</u>
Articulación punto y punto 4. Indicadores implementación PATR-PISDA	D. 404. Articulación PISDA-PATR. D. 269 Formulación PISDA.	La Consejería (2019, 2021a) y la ART reportan como avances del PISDA el ejercicio de etiquetas de las iniciativas PDET como iniciativas que cumplen los pilares del PISDA. Sin embargo, más allá de este proceso no se registra como tal la formulación de estos planes ni una adecuada articulación con los PATR (este panorama ya fue denunciado en los informes de Contraloría (2020) y Procuraduría (2020). No se tiene información precisa sobre cómo los delegados del PNIS participaron en la formulación de las iniciativas PDET y ahora participan en la etapa de formulación de las denominadas Hojas

de Ruta Única para los PDET. En La página web de la ART (consulta octubre 2021) aparecen 9 hojas de ruta formuladas, correspondientes a 9 subregiones PDET de las 16.

Según la Consejería (2021b), en este proceso de “marcación PISDA” han sido seleccionadas 812 de las cuales 282 cuentan con “ruta de implementación activada”. Llama la atención, que para el caso de los ocho municipios donde se implementa el PNIS pero que no son municipios PDET aparecen más iniciativas, 1444 iniciativas, un número superior al de todas las iniciativas de los 48 municipios que son PISDA-PDET. Estos contrastes pueden sugerir inconsistencias en el proceso de articulación PISDA-PDET, así como en la metodología adoptada.

---

Formalización de la propiedad rural

D. 393. Ajustes normativos formalización de la propiedad.

A pesar de la expedición del decreto ley 902 de 2017, el cual contempla medidas de acceso y formalización de tierras a los usuarios del PNIS, los datos que presenta la Agencia Nacional de Tierras son insuficientes. La ANT registra que ha formalizado la tierra de 2382 familias (80013 ha). La Procuraduría (2021b), sin embargo, afirma que solo el 7% de estas hectáreas formalizadas corresponden a la vigencia del AFP.

---

Articulación punto y punto 4. Indicadores implementación PATR-PISDA

D. 404. Articulación PISDA-PATR.  
D. 269 Formulación PISDA.

Según la Consejería (2021b), en este proceso de “marcación PISDA” han sido seleccionadas 812 de las cuales 282 cuentan con “ruta de implementación activada”. Llama la atención, que para el caso de los ocho municipios donde se implementa el PNIS pero que no son municipios PDET aparecen más iniciativas, 1444 iniciativas, un número superior al de todas las iniciativas de los

48 municipios que son PISDA-PDET. Estos contrastes pueden sugerir inconsistencias en el proceso de articulación PISDA-PDET, así como en la metodología adoptada.

---

Medidas que harían parte del PAI Comunitario.	D. 276 Territorios con brigadas de salud realizadas a solicitud. D. 277 Atención a la primera infancia. D. 278 Política Integral del Adulto Mayor.	Durante estos años de implementación, no se registran estas medidas de atención inmediata.
Enfoque de Género.	D.G. 1 Protocolo enfoque de género implementación PNIS D.G. 2 Organizaciones de mujeres que participan en acuerdos con comunidades. D. G. 4 Vinculación laboral mujeres Servicio Público de Empleo. D.G.12 Proyectos productivos con participación de mujeres D. G. 13. Participación mujeres instancias del PNIS. .	El Protocolo debía ser formulado en 2017. Hasta este año fue adoptado mediante la resolución 09 de 2021, la ART, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, expidieron el protocolo de género. El informe sobre implementación del enfoque de género de la Alta Instancia de Género (2019) reporta la participación de 5 organizaciones de mujeres de las 108 organizaciones que participaron en los acuerdos colectivos. Sobre la participación de las mujeres en las otras instancias no hay información precisa. El informe de la Consejería (2019) solo afirma que han participado mujeres en estas instancias.
Enfoque Étnico.	D.E. 2 PISDA con enfoque étnico. D.E. 5 Planes de sustitución consultados con pueblos étnicos. D.E. 8. Al 2018 en territorios étnicos priorizados adelantar procesos de consulta	Dada la metodología de formulación de los PISDA (marcación PISDA de iniciativas PDET), no es posible verificar cómo se va a realizar este proceso de consulta a los pueblos étnicos. Las hojas de ruta en sus mecanismos de validación territorial contemplan el Mecanismo Especial de Consulta (MEC). Es importante explorar a nivel territorial como está funcionando el MEC.

---

previa.  
D.E. 6 Territorios  
étnicos libres de MAP-  
MUSE  
D.E. 12 Tratamiento  
penal diferencial  
personas de pueblos  
étnicos.

Toda la implementación del PNIS ha carecido del enfoque étnico y de adoptar medidas diferenciales que reconozcan los derechos territoriales. No ha habido lugar a consultas previas que den cuenta de la forma de operar los diferentes componentes del PNIS en las zonas que pertenecen a los pueblos étnicos.

Las personas inscritas en el PNIS que hacen parte de territorios étnicos han padecido los mismos retrasos de la implementación del programa. Asimismo, no es posible cumplir el indicador sobre el tratamiento penal diferencial.

El gobierno cuenta con la formulación de un documento denominado Modelo de Sustitución con Legalidad, donde se adoptan medidas de sustitución diferenciales para comunidades étnicas. Sin embargo, aún no es claro el avance en la consulta y concertación de este modelo de sustitución con las autoridades étnicas.

De acuerdo con CINEP-CERAC (2021), el desminado humanitario es un proceso que avanzó en 2018-2019, pero por razones de seguridad y la pandemia, las metas no pudieron cumplirse.

---

Cultivos  
Ilícitos en  
zonas de  
manejo  
ambiental  
especial  
(Zonas de  
Reserva  
Forestal,  
PNN)

D. 290. Hectáreas en  
PNN en proceso de  
restauración  
D. 288 Familias en  
áreas estratégicas  
ambientales que  
cuenten con acuerdos  
de sustitución.

Este componente ha presentado algunos avances desde el 2019 en términos de la formulación de documentos técnicos y rutas de intervención. De este modo, se tiene la resolución 56 de 2020 la cual adopta lineamientos para procesos de sustitución en áreas ambientalmente estratégicas. Asimismo, en 2019 se adoptó una guía para la asistencia técnica integral en zonas de PNN. De acuerdo con la información que expone

la Consejería (2021a), 11345 familias serán atendidas bajo la estrategia Territorios para la Conservación la cual plantea algunas alternativas económicas en estas zonas donde se encuentran usuarios PNIS. Sin embargo, hasta el momento no se encuentra con información precisa sobre los proyectos alternativos-productivos a implementar. Asimismo, llama la atención la forma como se están concertando estos proyectos productivos o alternativas económicas. Al respecto, la Procuraduría (2021) denuncia que algunos operadores nuevos han ignorado el proceso participativo del PNIS. En las salidas de campo que el equipo del Observatorio ha hecho al municipio de Tumaco, se ha evidenciado la falta de concertación de estos planes en zonas que aparentemente se traslapan con la Zona de Reserva Forestal.

Además, cabe agregar que hoy en día los territorios ambientalmente protegidos han sido blanco de campañas militares, principalmente la llamada Operación Artemisa. Desde el 2020 se han registrado continuos choques entre la fuerza pública y los campesinos que históricamente han vivido allí.

---

Fuente: Indicadores PMI; Procuraduría (2021); Contraloría (2021); CINEP-CERAC (2021).

A la luz de estos datos, que dan cuenta sobre el estado de la implementación del programa, y de los hallazgos encontrados en la encuesta del Observatorio aplicada a los usuarios del PNIS en Tumaco (ver sección datos y fuentes de información) elaboramos los siguientes planteamientos frente a la implementación del programa los cuales se desarrollarán en este informe:

- Primero, durante la implementación del Acuerdo, el programa de sustitución no ha sido la principal estrategia para enfrentar la problemática de los cultivos

ilícitos. Las operaciones de erradicación manual y aspersión terrestre en estos cinco años se siguen desarrollando, en detrimento de la voluntad de las comunidades campesinas y étnicas de sustituir. Esta situación se convierte en un claro incumplimiento al AFP.

- La falta de priorización de la sustitución y los pocos esfuerzos por implementar los distintos componentes del PNIS ha sido evidente e incuestionable durante el gobierno Duque.
- Segundo, el PNIS ha deteriorado seriamente los ingresos de las familias inscritas. Contrariamente al objetivo fundamental del PNIS, superar la desigualdad y las brechas sociales que inciden en la producción de cultivos ilícitos, el programa ha profundizado las condiciones de pobreza de las familias. Esto se produce por el continuo incumplimiento de los componentes básicos del programa. En las condiciones actuales, la sustitución simplemente NO es sostenible.
- Tercero, el PNIS ha sido un programa que ha generado sistemáticas exclusiones en contra de la población potencialmente beneficiaria de la sustitución. La falta de cobertura del programa a zonas y municipios donde se firmaron acuerdos colectivos, así como los casos continuos de suspensiones y retiros arbitrarios de las familias inscritas dan cuenta de esta tendencia en la implementación.
- Cuarto, el PNIS ha puesto en alto riesgo a los líderes y lideresas que promovieron el programa y han participado en sus instancias de coordinación. Igualmente, la falta de garantías de seguridad ha deteriorado y evitado la participación de las organizaciones sociales en estas instancias del programa, en los distintos niveles territoriales donde operan.
- Quinto, el PNIS se ha visto afectado por los rezagos de la implementación del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral (RRI). El poco avance en las medidas de acceso y formalización de las tierras, ordenamiento social de la propiedad, desarrollo de las iniciativas PDET, entre otras afectan la sostenibilidad de la sustitución.
- Por último, el PNIS es un programa desfinanciado. En el transcurso de estos cinco años de implementación, el gobierno recortó año tras año la financiación del PNIS. Por supuesto, la falta de recursos incide en el incumplimiento de los componentes básicos del programa.

---

La coexistencia de la sustitución y la erradicación forzada es un incumplimiento al Acuerdo Final de Paz.



El Acuerdo introdujo un nuevo diseño de la política antidrogas a partir de la jerarquización de estrategias, donde la sustitución voluntaria era una medida que tenía prelación sobre la erradicación forzada (manual, aspersión terrestre y aérea). Esto implicaba que el estado reuniría todos los esfuerzos necesarios para implementar, en primer lugar, la sustitución antes de desarrollar cualquier método relacionado con la erradicación forzada. Adicionalmente, la Corte Constitucional en su sentencia C-630 de 2017 ha enfatizado la obligación que tiene el estado de implementar y cumplir los acuerdos de paz como una política de estado. A partir de ello, todas las instituciones públicas tienen el deber de implementar estas consideraciones sobre la política contra los cultivos ilícitos, y aportar todos sus esfuerzos para desarrollar el programa de sustitución como primera medida.

Pese a este nuevo lineamiento, la sustitución voluntaria no ha sido la primera medida a implementar durante estos cinco años de implementación del Acuerdo. Como ya destacamos en otros informes (Machuca & Triana, 2021), desde el inicio de la implementación del PNIS, la sustitución voluntaria se ha enfrentado continuamente a las operaciones de erradicación forzada manual y aspersión terrestre. Desde el 2017, se han visto confrontaciones entre campesinos que esperan la implementación del programa, algunas de estas comunidades contaban ya con acuerdos colectivos firmados, y la fuerza pública, la policía o el ejército, que tienen el propósito de erradicar de manera forzada los cultivos ilícitos. Esta yuxtaposición de estrategias conllevó a la falta de priorización de la sustitución, lo cual se ha visto reflejado en varias acciones llevadas a cabo por el estado, durante ambos mandatos presidenciales (Santos y Duque).

En primer lugar, el gobierno Santos mantuvo la idea de impulsar ambas estrategias sustitución y erradicación. Así, el propio gobierno expidió ambas normas que reglamentaron la sustitución y la erradicación. En febrero, Santos expidió el decreto sobre la contratación de la erradicación forzada a manos de la Policía Nacional (decreto 249 del 14 de febrero 2017), el cual se aprobó con anterioridad al decreto que crea de hecho el PNIS (Decreto ley 896 mayo de 2017). La puesta en marcha del decreto 249 causó rechazo por parte de los delegados de la FARC, los cuales propusieron en su momento que la norma generaba un escenario de desconfianza ad portas de iniciar el programa de sustitución (Acero & Machuca, 2021).

Durante el mandato de Santos, la combinación de ambas estrategias condujo a las continuas confrontaciones entre la fuerza pública y los campesinos, así como a una descomunal falta de coordinación entre las agencias encargadas de la sustitución y la fuerza pública. Diferentes organizaciones sociales han denunciado esta situación. En el año 2017, en Antioquia, algunos campesinos se manifestaron contra las erradicaciones forzadas realizadas por el Ejército. Las organizaciones afirmaron que el Ejército no pararía la erradicación “hasta que las FARC no entregaran las armas” (Asocurn, 2017). En El Retorno, Guaviare, otras organizaciones denunciaron el sabotaje de la policía frente a la sustitución. Según el comité cocalero creado para la coordinación del PNIS, la policía insistía en lo siguiente: “si los campesinos de esta región estaban esperando que el gobierno les cumpliera, esto no iba a suceder” (Guaviare, 2017).

Esta situación de confrontación puso tempranamente en aprietos no sólo la sustitución sino la implementación del Acuerdo de Paz en Tumaco. En su comunicado del 25 de febrero del 2017, la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) manifestó el rechazo hacia las acciones cometidas por el ESMAD y el Ejército contra campesinos cultivadores tumaqueños que esperaban la llegada del programa de sustitución. El comunicado indicaba que “el gobierno debe suspender de inmediato las acciones violentas, represivas y desesperadas de erradicación que buscan disminuir el área de siembra de cultivos, teniendo en cuenta que estas no resuelven de fondo la situación de miles de familias campesinas” (COCCAM, 2017a).

Las confrontaciones se agudizaron en Tumaco luego de la firma del acuerdo colectivo en Nariño (4 de marzo del 2017), el cual proponía la sustitución voluntaria para todos los municipios del departamento. Entre el 22 y 24 de marzo, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, reanudó las operaciones de erradicación forzada en varias veredas de Tumaco. Esto impulsó la movilización de campesinos quienes rechazaban las operaciones, y exigían el respeto al acuerdo colectivo. Las confrontaciones entre campesinos y fuerza pública se prolongaron los días 27 y 29 de marzo en la carretera principal que comunica Tumaco con Pasto, en los sectores de Llorente y La Guayacana (COCCAM, 2017b).

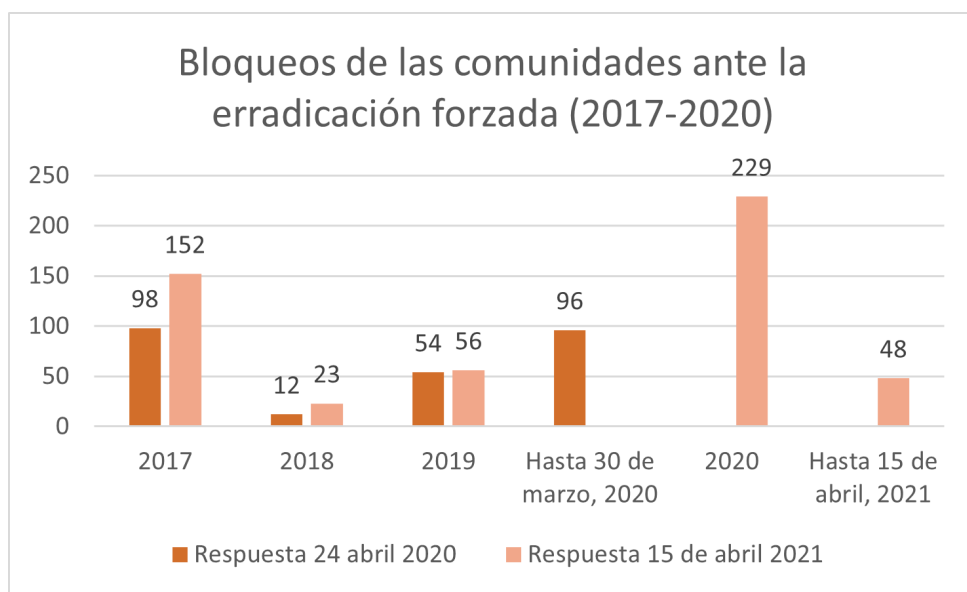
En abril del 2017, las confrontaciones continuaron. El día 6 y 7 de abril “se presentó [sic] los siguientes hechos en las veredas, el progreso 115, y en Kilómetro 85, el día 6 de abril en horas de la tarde, donde hubieron [sic] varios heridos, maquinaria amarilla incendiada. Además, le hicieron una advertencia intimidatoria de que si se oponían a la erradicación les van a disparar como medida de venganza por los hechos anteriormente ocurridos en Llorente” (Veredas Tumaco, 2017). El 11 de abril del mismo año, organizaciones campesinas y consejos comunitarios de Tumaco se declararon en Asamblea Permanente. En el comunicado reafirmaron su compromiso con la sustitución, rechazaron la violencia ejercida contra las manifestaciones y exigieron la liberación de las personas retenidas los días 8 y 10 de abril por parte de la Policía Nacional (COCCAM et al., 2017).

La confrontación campesinos vs fuerza pública en Tumaco terminó en el lamentable hecho de la masacre de Tandil, reportada en los medios como la primera masacre ejecutada en tiempos de paz. El 5 de octubre, en medio de una confrontación entre la fuerza pública y los campesinos que impedían las labores de erradicación a través de un cerco humanitario, el Ejército Nacional atentó contra los manifestantes y dejó un saldo indeterminado de personas muertas y heridas (de acuerdo con distintas fuentes se hablan entre 6 y 15 personas muertas) (Verdad Abierta, 2017).

Estos episodios presentados en Tumaco han ocurrido en distintos lugares del país durante todo el periodo de implementación del PNIS. Al respecto, el Observatorio de Tierras construyó una base que registra estas confrontaciones e incidentes durante la erradicación forzada. Entre 2017 y 2020, “registramos 95 incidentes entre campesinos y fuerzas del Estado. Estos incidentes se han presentado en 11 de los 32 departamentos del país [...] Norte de Santander, Putumayo, Nariño y Antioquia registran 71 de los casos (alrededor del 76%)”, en el 20% de los casos se ha registrado el uso de armas de fuego por parte de la fuerza pública, en el 19% se registraron heridos, y el 6% de los casos se presentó la muerte de al menos una persona (Machuca & Marín, 2020). Estos registros del Observatorio, se complementan con las cifras de la Policía Nacional sobre “bloqueos” de las comunidades a la erradicación forzada. La siguiente gráfica presenta datos entregados por la Policía Nacional en dos respuestas a derechos de petición. Se registra un aumento importante de estos bloqueos durante el año 2020,

precisamente en medio de la pandemia del Covid-19.

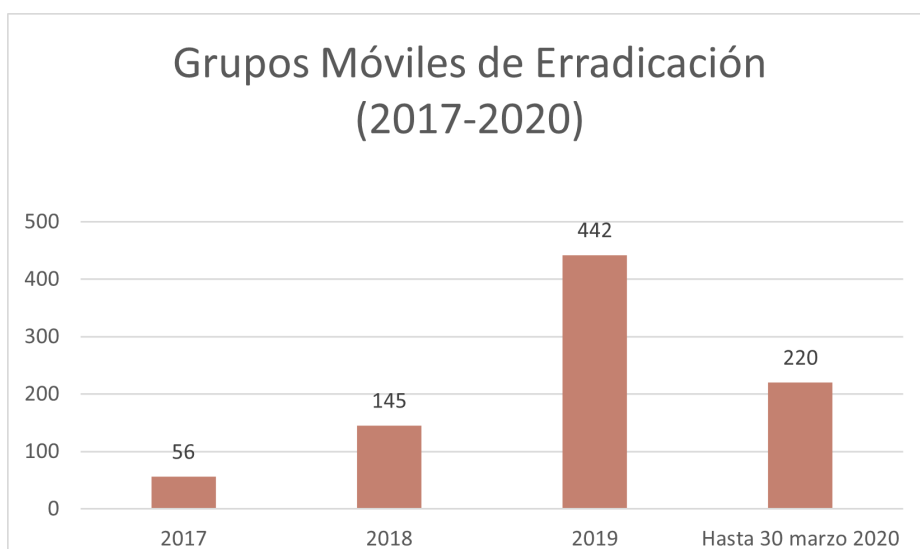
Figura 3: Bloqueos de las comunidades a la erradicación forzada.



Fuente: Machuca & Triana (2021). Datos obtenidos respuesta al derecho de petición a la Policía Nacional S-2020-/ARECI-CASEG 29.25, 24 abril 2020 y la Respuesta al derecho de petición a la Policía Nacional UNDES-CASPE - 29.25, 15 de abril 2021.

Este escenario de descoordinación sustitución y erradicación, y de confrontación campesinos/fuerza pública ocurre en un contexto donde la erradicación ha sido promovida notablemente, y en detrimento de los esfuerzos de sustitución. Durante la implementación del PNIS, se ha dado un incremento sostenido de los grupos móviles de erradicación contratados, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Figura 4: Grupos Móviles de Erradicación



Fuente: Machuca & Triana (2021). Datos obtenidos en respuesta derecho de petición Policía Nacional S-2020-/ARECI-CASEG 29.25, 24 abril 2020

## Durante el gobierno Duque se ha agudizado el incumplimiento

La coexistencia entre ambas estrategias, sustitución y erradicación forzada, durante el periodo Santos produjo un incumplimiento notable al orden de intervención dispuesto por el AFP. Aún así, es importante reconocer que en su momento Santos dio un impulso normativo importante para la implementación del programa, y fundamentalmente, mantuvo la aspersión aérea con glifosato al margen de la política antinarcótica. Con la entrada del gobierno Duque, la situación de incumplimiento al PNIS se ha agudizado aún más, no solo por el continuo desconocimiento del AFP, sino por sus intenciones explícitas de reanudar la aspersión aérea.

Durante el mandato de Duque ha continuado el desconocimiento a la secuencia establecida por el AFP. Los enfrentamientos entre la fuerza pública y los campesinos no han cesado. Por el contrario, como se muestra en la figura 3, en el año 2020, el año de la pandemia, se registró el mayor número de bloqueos por parte de las comunidades a las operaciones de erradicación. Cifras recientes entregadas por el Ejército Nacional a los medios de comunicación podrían indicar una gran subestimación de las dimensiones y los efectos de estos bloqueos o confrontaciones entre la fuerza pública y las comunidades. Según el Ejército, en el año 2020 se reportaron 1050 bloqueos, los departamentos con mayor número de incidentes fueron Putumayo (276), Nariño (247), Norte de Santander (223), Caquetá (94), Antioquia (76) y Cauca (21) (El Tiempo, 2021a). Para este año 2021, de acuerdo con el Ejército, se han registrado 1017 bloqueos (El Tiempo, 2021b).

En las últimas semanas, se han registrado continuos enfrentamientos por las operaciones de erradicación forzada en distintas partes del país. Sobresalen los acontecimientos sucedidos en Anorí, Antioquia, en la vereda Tenche, desde el mes de octubre de este año. En este caso, varios videos registran las intimidaciones de los uniformados hacia los campesinos haciendo disparos al aire (Vasquez, 2021). En Tibú, Norte de Santander la situación es aún más delicada. En medio de las operaciones, los campesinos rodearon a los militares en un cerco humanitario impidiendo que realizaran las labores de erradicación (Revista Semana, 2021). Esta confrontación ha escalado rápidamente a tal punto que distintos líderes y lideresas

en el territorio han sido acusados de secuestro por parte de distintas autoridades, incluyendo el gobierno nacional (Organizaciones Sociales del Catatumbo, 2021).

Aun cuando hay órdenes judiciales que han denunciado el incumplimiento de la secuencia y el orden de estrategias, el gobierno actual insiste en mantener la erradicación forzada. El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca reconoció en 2020 que el Ejército Nacional y la Agencia de Renovación del Territorio habían violado la jerarquización diseñada en el Acuerdo, razón por la cual ordenó suspender las erradicaciones forzadas en tres municipios del Cauca (Caloto, Cajibío y Piamonte). El Tribunal dispuso lo siguiente:

Esta Corporación colige que sí se vulneró el debido proceso de los campesinos de Cajibío, Caloto y Piamonte, cuando el Ejército Nacional procedió a erradicar forzosamente cultivos ilícitos sin intentar la sustitución voluntaria de estos, sin ni siquiera adelantar un proceso de socialización e información con las comunidades, lo cual implica también que se han desconocido los derechos a la información y a la participación de estas. Con esto se colige, infortunadamente, un incumplimiento del Acuerdo Final de Paz en el punto 4 por parte del Estado. (Sentencia del 18 de agosto de 2020, Expediente 19001-33-33-004-2020-00067-01 del Tribunal Contencioso Administrativo de Cauca)

El Tribunal Administrativo de Nariño también suspendió las erradicaciones forzadas en el municipio de Ancuya. En este caso, el Tribunal hizo énfasis en la priorización de estrategias que estableció el Acuerdo Final de Paz y afirmó lo siguiente:

Teniendo en cuenta que el Acuerdo Final priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, es preciso se continúe con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, más si se tiene en cuenta que la comunidad ha manifestado su voluntad de acogerse a dichos programas. - El Programa debe cubrir en su totalidad a las comunidades a quienes se dirige. Por lo tanto, no es dable que en las comunidades en las cuales no se haya adelantado el proceso de socialización e información de la erradicación voluntaria se adelante la erradicación forzosa. Tampoco sería justificado adelantar el proceso de erradicación forzada en aquellas comunidades que desean ser incluidas en el proceso de erradicación voluntaria, y que no han podido ser incluidas debido a que actualmente no existen nuevas vinculaciones. - Resultaría contradictorio adelantar la erradicación forzada cuando de acuerdo con los informes de Naciones Unidas y la ART los resultados de la erradicación voluntaria han resultado favorables. (Sentencia 14 de septiembre de 2020, Expediente 52-001-3333-009-2020-00064 - 01 (9276) Tribunal Administrativo de Nariño)

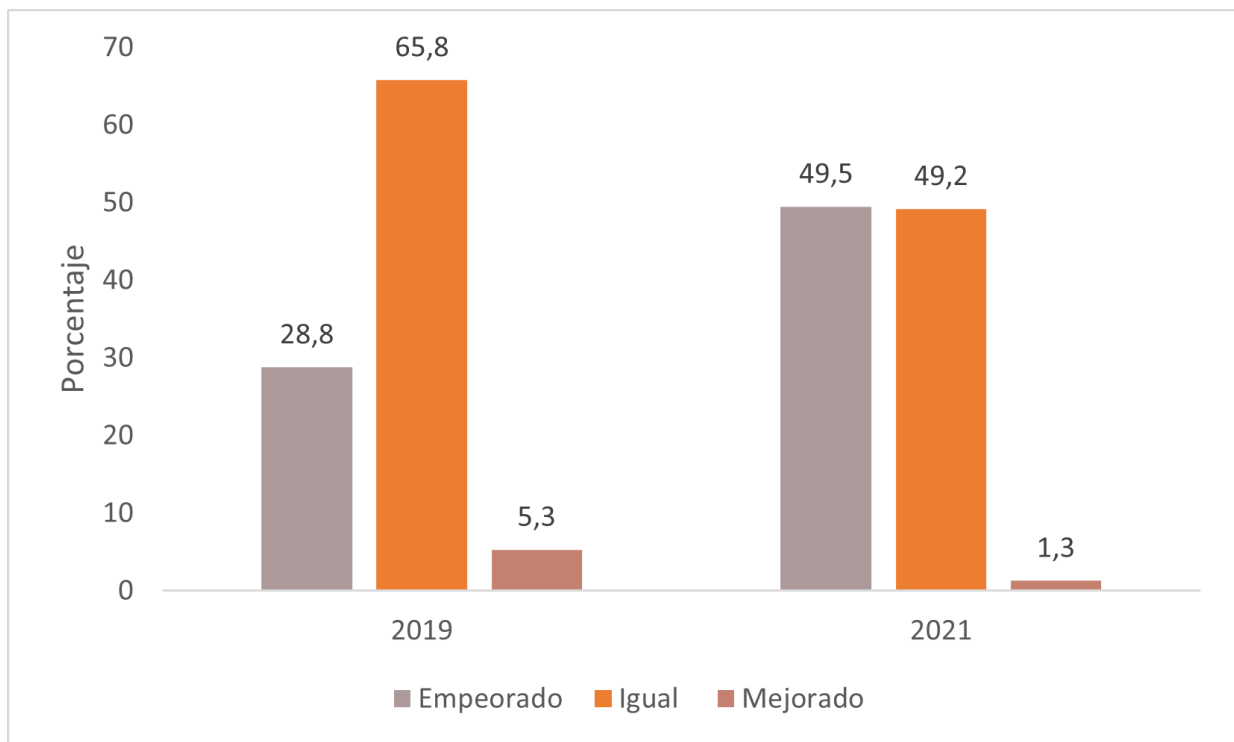
Además de incumplir la sustitución en los términos del AFP, el gobierno Duque ha ido más allá a partir de sus múltiples esfuerzos por reanudar las aspersiones

aéreas con glifosato (Justicia, 2018). En su lucha por la reanudación, el gobierno ha tenido que sortear diferentes obstáculos e iniciar distintos trámites con las autoridades ambientales, de salud y los órganos que coordinan la política antinarcótica para así cumplir con los requisitos impuestos por la Corte Constitucional para la reanudación. Como ya fue señalado en un informe previo del Observatorio (Machuca & Triana, 2021) la potencial reanudación de las fumigaciones contraría la jerarquización de estrategias diseñada en el Acuerdo de Paz.

Todas estas acciones del gobierno Duque han ido en detrimento de la implementación del PNIS durante su mandato. Adicionalmente, hay dos hechos que corroboran la negligencia del gobierno frente al programa: primero, las agencias encargadas del PNIS han reiterado la no apertura de inscripciones para las personas que quedaron por fuera del programa, incluso en aquellas regiones donde existen acuerdos colectivos (El Nuevo Siglo, 2021; Región, 2019). Segundo, el gobierno ha promovido estrategias de sustitución nuevas que están al margen de los diseños participativos del PNIS, y que aún no cuentan con un presupuesto asignado para su ejecución (Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020).

Esta afectación del gobierno Duque a la implementación del PNIS es percibida por los usuarios del programa. En la encuesta realizada en Tumaco, el 49% de las personas encuestadas consideró que la implementación había empeorado con el gobierno Duque, mientras un porcentaje similar (48%) consideraba que se había mantenido igual. Cuando la pregunta se realizó a las 165 personas que contestaron la encuesta en 2019 y en 2021 los resultados indican una peor percepción del gobierno frente a sus intentos de implementar el PNIS. Mientras que en 2019 solo el 28,8% de los encuestados manifestaba que durante el periodo Duque la implementación había empeorado, en la medición del 2021 esta cifra se incrementó al 49,5% de los encuestados.

Figura 5: Porcentaje de personas que consideran que el programa PNIS mejoró, empeoró o permaneció igual durante el gobierno de Iván Duque.



Fuente: Encuesta 2021.

---

## El PNIS ha disminuido de manera sustancial los ingresos de las familias

Los resultados de la encuesta aplicada en el 2019 ya daban indicios del sacrificio económico que estaban haciendo las familias inscritas al PNIS para mantenerse dentro del programa: al renunciar a los cultivos ilícitos como fuente de ingresos, y al no cumplirse el programa de sustitución, las familias habían visto sustancialmente reducidos sus recursos. Esta disminución fue especialmente significativa para las personas inscritas precisamente bajo el perfil de cultivador (a). La siguiente figura muestra que los cultivadores (as) dejaron de recibir en promedio casi \$910.000 pesos.



Tabla 4: Ingresos antes y después del PNIS (2019)

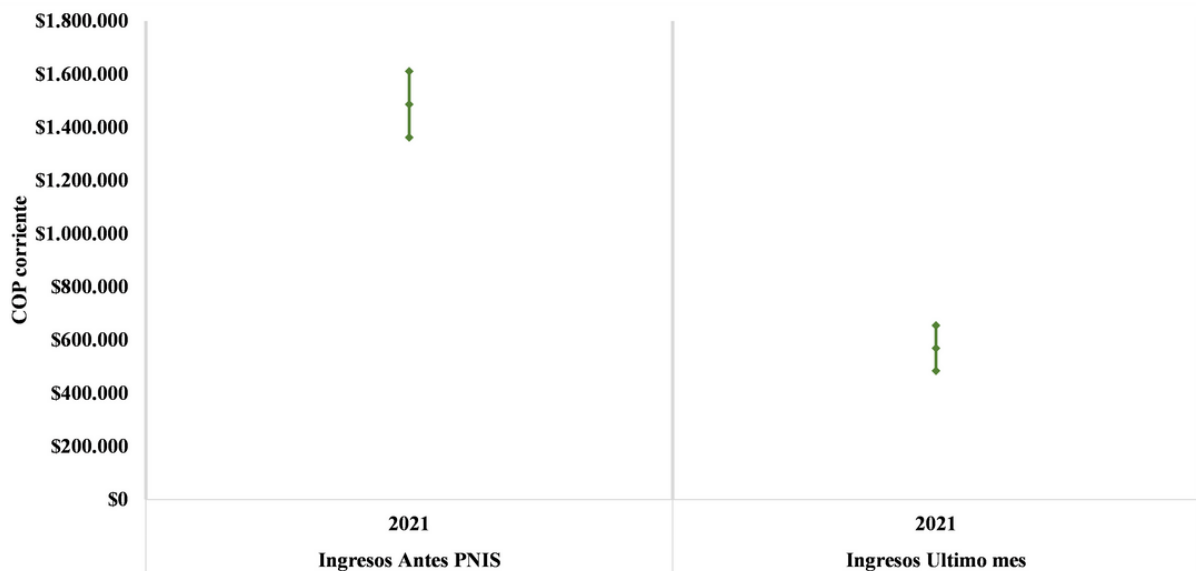
Perfil	Ingreso promedio antes de Entrar al PNIS	Ingreso promedio Hace un mes	Diferencia del Ingreso promedio
Cultivador	1.649.321	739.879	-909.441*
Recolector	669.177	1.080.230	411.052*
No Cultivador	623.631	768.507	144.875

Fuente: Encuesta 2019 (Marín et. al, 2019).

Que los ingresos de las familias inscritas al PNIS disminuyan abruptamente no es uno de los efectos esperados. Por el contrario, es una situación alarmante. Ningún programa de sustitución es sostenible ante un escenario donde exista tal reducción. Lamentablemente, la encuesta del 2021 sigue mostrando este efecto en la reducción de los ingresos. Dado el contexto de incumplimiento y los retrasos en la implementación del programa, las familias inscritas no han contado con una fuente de ingresos sostenible, luego de que erradicaran sus cultivos ilícitos. Ya hemos visto en la figura 2 el rezago en los proyectos productivos de ciclo corto y largo, los cuales sentaban las bases para que las familias logran obtener sus ingresos de fuentes lícitas. Los resultados de la encuesta nos muestran, desde diferentes puntos de vista, esta disminución de los ingresos.

Un primer resultado presenta la diferencia de ingresos del total de encuestados (413) antes del PNIS y en el mes de junio 2021. Los ingresos antes de ingresar al PNIS eran de \$1.486.000, contra los percibidos en junio de 2021 que en promedio eran \$570.000, tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

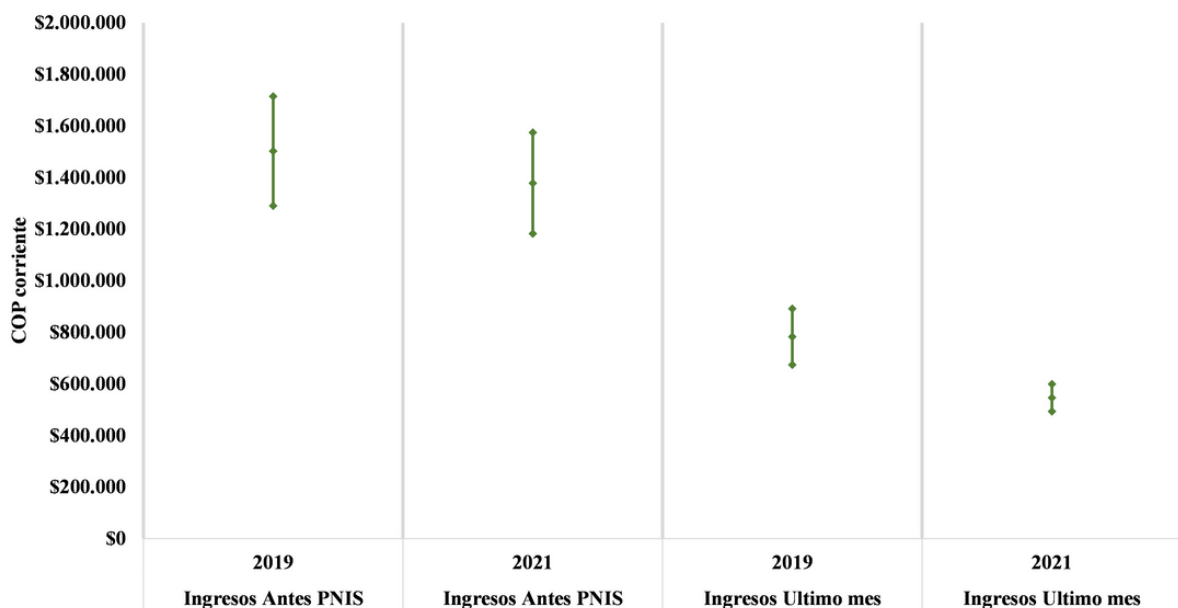
Figura 6: Ingresos antes y después del PNIS encuesta 2021.



Fuente: Encuesta 2019 (Marín et. al, 2019).

Además, si tomamos como referencia las personas que respondieron la encuesta en el 2019 y en el 2021, vemos una disminución aún más evidente de los ingresos antes y después del PNIS y entre los periodos 2019 y 2021. Observamos como en cada medición (2019 y 2021) los ingresos no solo disminuyeron, sino que se concentraron en un rango menor de ingresos, es decir, los ingresos registrados por los encuestados muestran una menor variabilidad, lo que disminuye la posibilidad de que puedan obtener ingresos mayores por fuera de estos rangos.

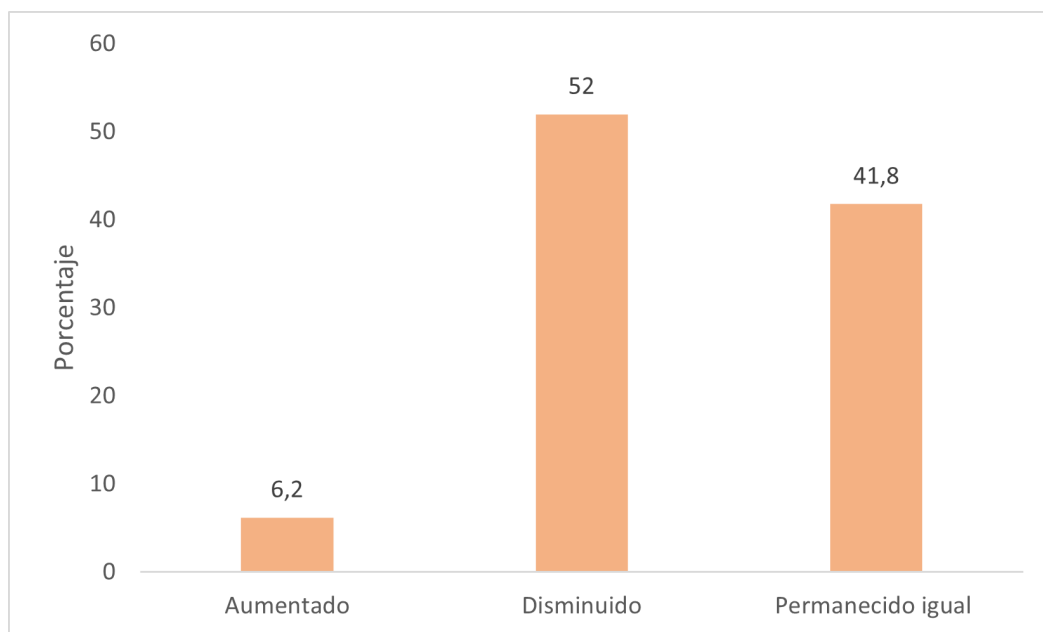
Figura 7: Ingresos antes y después PNIS (encuesta 2019-2021).



Fuente: Encuesta 2021

Desde un punto de vista subjetivo, se les preguntó a los encuestados si sentían que sus ingresos habían cambiado con la entrada al programa y observamos que el 52% de los encuestados sintieron que sus ingresos disminuyeron y el 42% respondió que permanecieron igual:

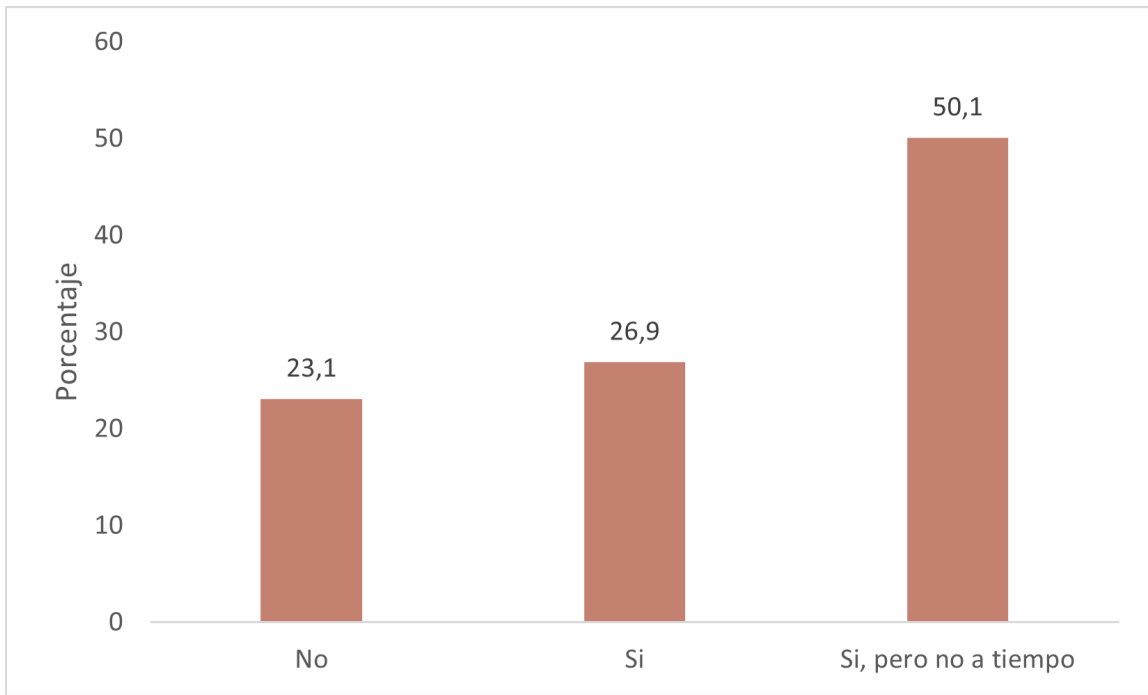
Figura 8: Considera que sus ingresos después del PNIS han aumentado, disminuido o permanecido igual.



Fuente: Encuesta 2021

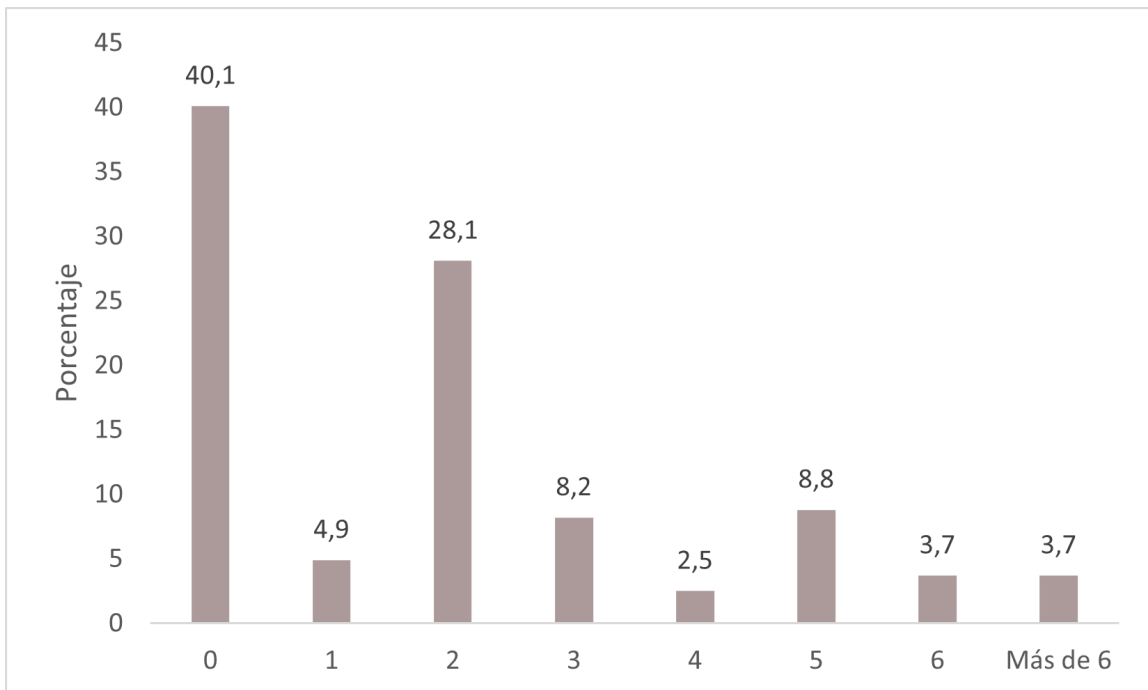
Como se ha mencionado con anterioridad, estas condiciones se han generado a partir del incumplimiento del PNIS, y particularmente del PAI individual/familiar, un aspecto que la encuesta también muestra. Sobre los pagos de la asistencia alimentaria, la mayoría de encuestados respondió haberlos recibido, pero no a tiempo (figura No. 9), mientras que el 60% de las personas encuestadas afirmó que aún le debían pagos (Figura No. 10). Si se contrasta esta información con los datos oficiales del programa sobre el nivel de implementación en Tumaco, se puede apreciar que en los datos oficiales cerca del 75% han recibido la totalidad de sus pagos, mientras el resto de los usuarios aún les deben pagos o no han recibido ningún pago (Figura No.11).

Figura 9: Recibió los pagos prometidos en el PNIS.



Fuente: Encuesta 2021

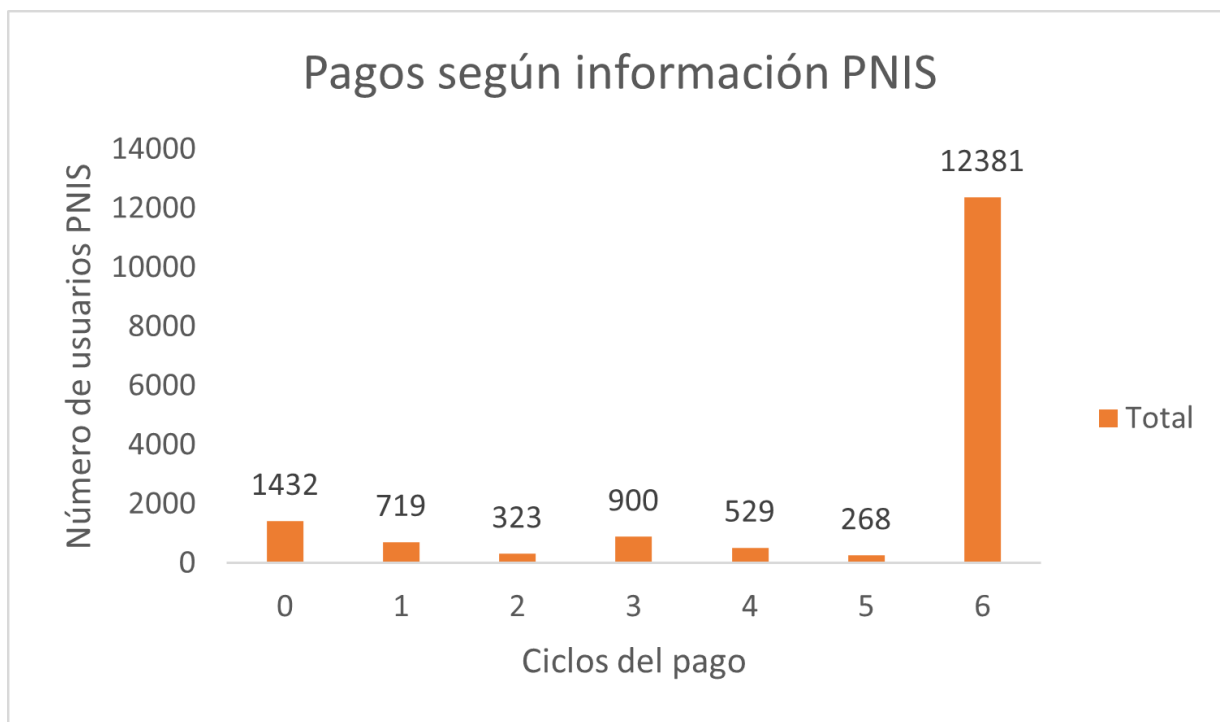
Figura 10: ¿Cuántos pagos le deben?



\*En un pequeño porcentaje, algunas personas respondieron que le debían más de 6 pagos.

Fuente: Encuesta 2021

Figura 11: Número de personas según el ciclo de pago en el que se encuentra.



\*Si las personas se encuentran en el ciclo 6 de pagos, significa que ha recibido todos sus pagos; si se encuentra en el ciclo 5 quiere decir que le adeudan un pago; en el ciclo 4, le adeudan 2 pagos, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos vía derecho de petición del 15 de junio 2021 resuelto por la Agencia de Renovación del Territorio radicado No.

20212300083661

La demora en los pagos no solo se convirtió en una clara señal de incumplimiento, sino en un importante motivo de descontento y rechazo de las familias en contra del programa. En 2019, una usuaria nos comentaba lo siguiente: “Cuando ellos vinieron, (dijeron) que bueno teníamos que erradicar la coca. ¿Qué hicimos? La erradicamos y quedamos así. Porque esta es la hora que a mí no me han dado ni un solo pago” (Usuaria PNIS Tumaco, 24 de febrero 2019). En otra entrevista nos comentaban: “Es que a uno no le dan resultados. Vino Naciones Unidas y nos hizo arrancar cultivos, y por ejemplo yo en mi caso me hicieron arrancar cultivos y cuando ya era hora de cumplirme, no me han pagado, no sé por qué” (Usuaria PNIS Tumaco, 26 de abril 2019). En una reunión con usuarios del PNIS en una de las veredas donde arrancó tempranamente el programa en Tumaco nos plantearon lo siguiente:

Entrevistadora: ¿Ese primer pago si fue cumplido?

Entrevistado: El primer pago fue para todos normal. Ya para el segundo sí tuvo que haber arrancado. Se verificó que la gente sí hubiera arrancado.

Entrevistadora: ¿El segundo pago, bien?

Entrevistado: El segundo pago fue bien, ya en el tercer pago para acá fue que empezaron a tardarse 3, 4, 5 meses. (Reunión usuarios PNIS, 2 julio 2019)

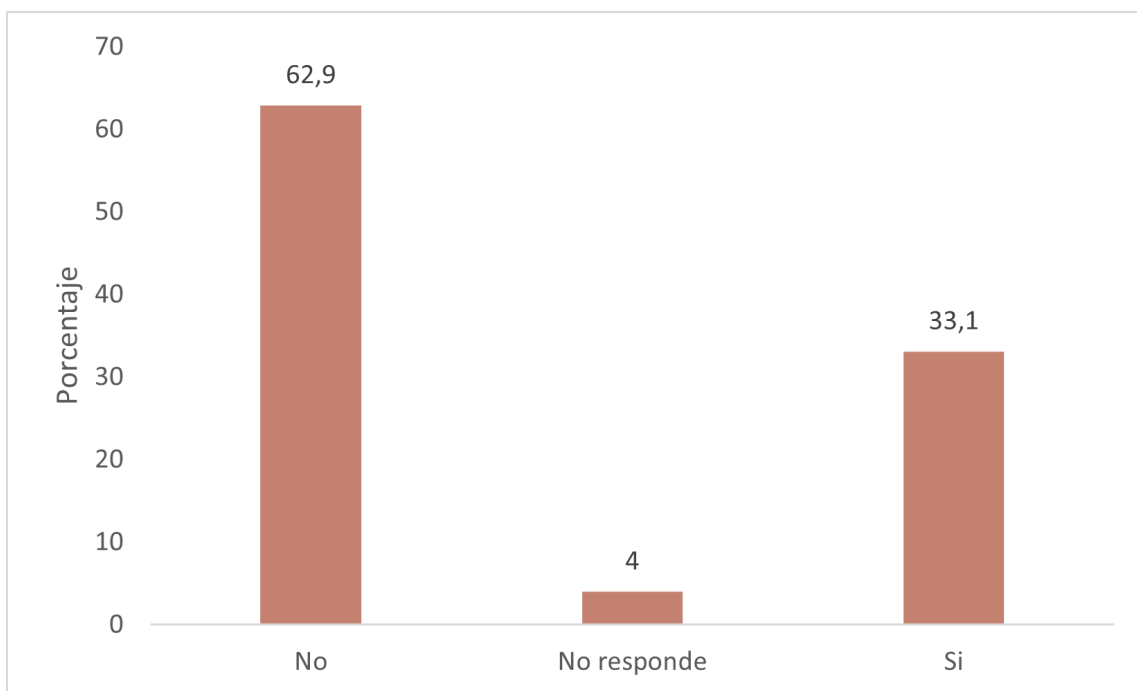
Un líder campesino, quien ha sido un acérrimo defensor y promotor de la sustitución en Tumaco, nos comentó el reclamo que en su momento le hizo a Archila por este tema:

Hubo un tiempo que los pagos se demoraron cinco meses, ah usted hubiera visto. Ahí es donde las amenazas en los carteles, y que se pierda porque lo vamos a matar. A correr. Por ese detalle. Hasta que una vez vino Archila [...] le dije doctor disculpe, en nombre de todas mis comunidades que confían en mí y me han dado la vocería para yo expresarle sobre la inconformidad en este programa, déjeme decirle que voy a formular una pregunta y espero que me la responda de una vez, y la pregunta va para usted y para todas las autoridades y todos los compañeros que haya aquí [...] usted merca cada cuatro meses, cada cinco meses, cada mes, cada quince días o cada ocho días. Dije la pregunta. Empecé yo a mirar. Nadie levantó la mano [...] Nosotros llevamos ocho meses que el campesino arrancó sus matas y no ha cobrado lo que el gobierno se comprometió, ¿será justo eso? (Líder campesino Tumaco, 23 de mayo 2021).

Como hemos registrado en otros documentos (Gutiérrez et. al, 2019), los retrasos en los pagos también estuvieron relacionados con las dificultades y demoras que tuvo el mismo proceso de verificación que llevaba a cabo la UNODC. El ritmo lento de verificación de las hectáreas erradicadas postergaba el segundo pago, pues este dependía de esta actividad. Adicionalmente, en otras ocasiones, la verificación arrojaba inconsistencias en la información, lo que ocasionó las denominadas suspensiones (ver siguiente sección) y por tanto a los usuarios suspendidos les cesaban los pagos del programa hasta no resolver su situación.

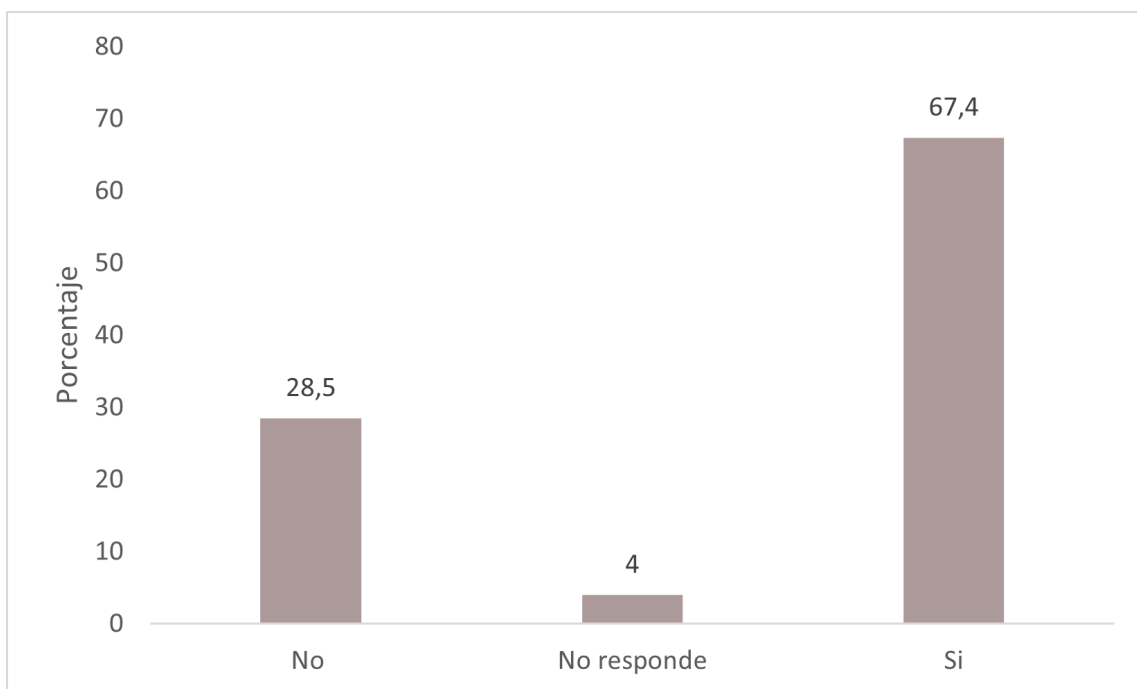
Respecto a la asistencia técnica y a los proyectos de seguridad alimentaria, las personas encuestadas manifestaron que no habían recibido asistencia técnica, pero sí sus recursos de seguridad alimentaria.

Figura 12: Recibió asistencia técnica



Fuente: Encuesta 2021

Figura 13: Recibió los recursos de seguridad alimentaria



Fuente: Encuesta 2021

Aunque la población encuestada afirmó recibir este recurso, los reclamos por la calidad de los bienes e insumos recibidos y por la falta de canales de comercialización ha sido una denuncia común que hemos identificado en las

entrevistas en terreno. En una discusión con usuarios de una vereda de Tumaco, una persona denunciaba lo siguiente:

Nos dijeron que nos iban a pagar cada dos meses y se echaban hasta 4 o 5 meses. Terminaron de pagar el millón que era mensual y aquí todavía hay gente a la que le deben. Imagínese que el programa que venía del proyecto, del millón ochocientos, fue una pérdida total. Trajeron una cantidad de pollos y esos pollos de mala calidad, pollos que fueron a morir. La gente pidió alimento de soya y les dieron otra clase de alimento. Entonces la cosa no... (Reunión usuarios PNIS, 2 julio 2019)

En otra zona de Tumaco, este año una lideresa nos manifestaba la descoordinación que hubo en la entrega de estos proyectos:

Por ejemplo, uno pedía 30 pollos y en el momento que uno pide esos 30 pollos le lleguen 15. Y millón ochocientos que nosotros dividimos para comprar en Tumaco un pollito y criar en la finca sus 20 pollitos uno sabe cuánto vale un pollo, cuánto vale un bulto de purina y uno usa la calculadora y uno dice: pero, ¿qué es lo que me están dando aquí? Cuatrocientos mil pesos, quinientos mil pesos ¿y el resto? Entonces, es una pérdida total [...] Dieron pollos, cerdos y para ganadería pedían alambre y vitamina para el ganado. Pero en realidad, por ejemplo mi papa, él pidió para ganado, pero le llegó una bomba de mano, dos bultos de abono y dos bultos de cal, nada más. Entonces, ¿dónde quedó ese millón ochocientos en eso que le entregaron? (Lideresa Tumaco, 21 de mayo 2021)

Incluso, en algunos proyectos de piscicultura en Tumaco, donde la percepción de los usuarios es medianamente favorable frente a este componente, la falta de apoyo del estado hacia a estas personas es evidente:

Entrevistadora: ¿Qué proyectos pidieron?

Usuaría: en piscicultura

E: Y, ¿cómo les ha ido en eso?

U: Bien, todavía tenemos el pescadito ahí, ya hicimos la primera cosecha, ahorita nos toca, si dios lo permite, en 2-3 meses la segunda, nos llegan los recursos, pero a veces nos pasa que no tenemos a quién vender el pescado y es hartito el pescado que sale, toca ofrecer bastante.

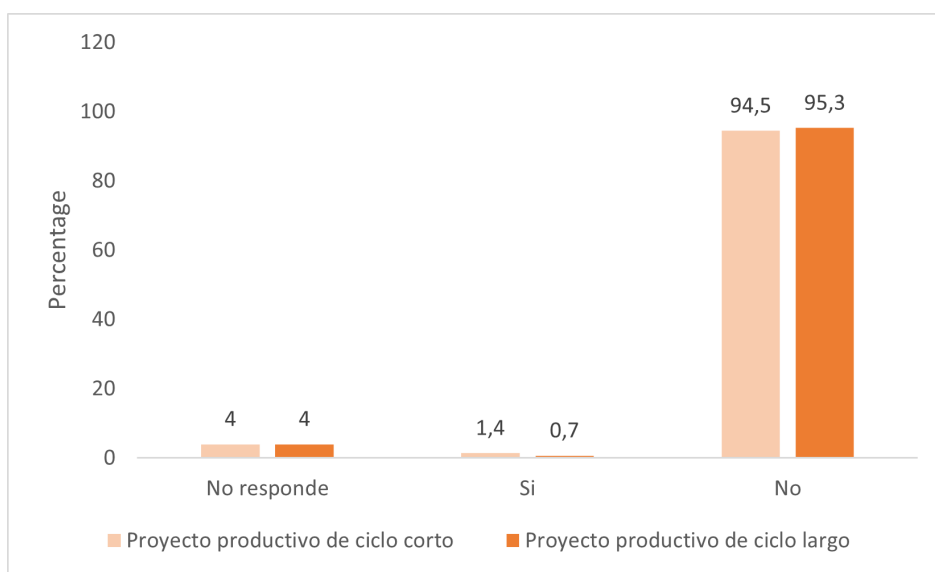
Usuaría 2: Mire que demoramos hartísimo para terminar una piscina, nos prometieron que nos iban a buscar donde transportarlo y nunca llegó.

U: Estamos varados con la cadena de frío también, no tenemos congeladores grandes, como para decir hoy sacamos unos 500 kilos y los congelamos, nos toca de puerta en puerta ofreciendo. (Reunión usuarios PNIS, 26 mayo 2021)



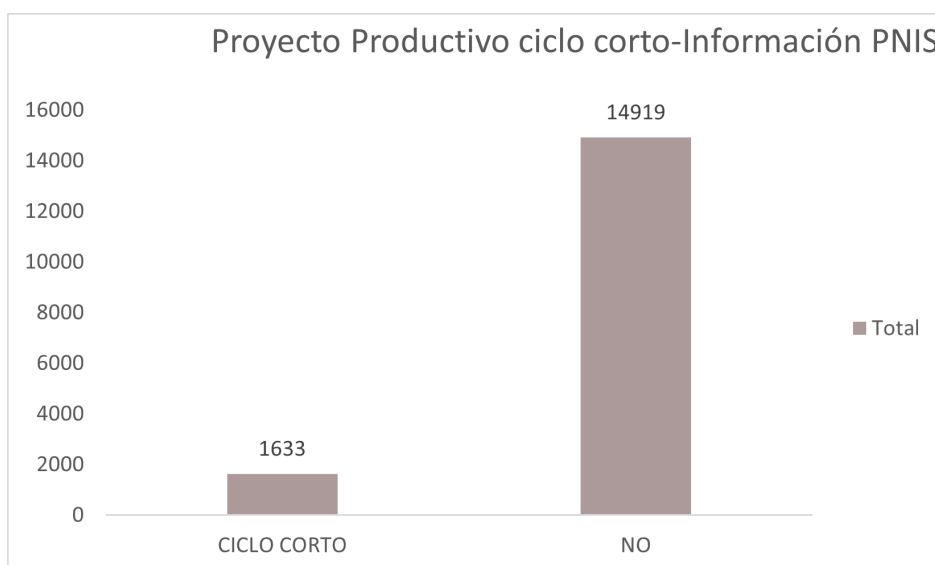
Tal y como lo muestran las cifras oficiales sobre la implementación del programa, las personas encuestadas en Tumaco mayoritariamente no han recibido sus proyectos productivos de ciclo corto ni ciclo largo. Los datos oficiales sobre Tumaco también muestran este rezago en los proyectos productivos de corto y largo plazo. En este caso, un poco más de 1.600 personas (de las 16.000 inscritas) en el programa en Tumaco han recibido su proyecto productivo de corto plazo; mientras el programa no registra oficialmente avances respecto al proyecto de ciclo largo.

Figura 14: Recibió los recursos del ciclo corto y ciclo largo



Fuente: Encuesta 2021

Figura 15: Proyecto productivo ciclo corto y largo Tumaco



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos vía derecho de petición del 15 de junio 2021 resuelto por la Agencia de Renovación del Territorio radicado No.

20212300083661

## Las sistemáticas exclusiones y barreras de acceso a la Sustitución.

En distintas fases de la implementación del PNIS se han generado exclusiones injustificadas a personas y poblaciones enteras que han manifestado su voluntad de sustituir los cultivos ilícitos. Una primera gran exclusión sucedió durante la fase de inscripción de acuerdos individuales: la mitad de las familias inscritas en los acuerdos colectivos quedaron por fuera del programa. Según la Consejería, se firmaron 106 acuerdos colectivos en 98 municipios que cobijaron a 188.036 familias, pero el PNIS terminó inscribiendo de manera individual solo a 99.097 familias en 47 de los 98 municipios con Acuerdo Colectivo (actualmente se habla de 56 municipios donde está el PNIS; sin embargo, hay municipios que no tuvieron acuerdo colectivo y sí el proceso de firma individual). La siguiente tabla muestra el número de familias que abarcaban los acuerdos colectivos frente al número de familias que obtuvieron su acuerdo individual:

Tabla 5: Acuerdos Colectivos y familias acuerdo individual

Departamento	Municipios	Acuerdos colectivos	Veredas	Familias estimadas	Hectáreas estimadas	Familias con acuerdo individual
Antioquia	7	7	306	15.437	18.099	11777
Arauca	1	1	41	680	506	496
Bolívar	13	7	276	5.376	5.910	2754
Caquetá	14	15	882	20.107	13.153	12951
Cauca	14	11	343	35.315	25.796	5685
Chocó	5	5	179	11.246	8.688	-
Córdoba	4	4	173	7.655	7.469	5996
Guanía	-	-	-	-	-	27
Guaviare	4	7	232	10.030	8.254	7251

Meta	7	8	337	12.067	7.872	9702
Nariño	18	31	888	66.444	61.153	17235
Norte de Santander	2	2	4	235	7.000	3000
Putumayo	1	2	10	500	297	20331
Valle del Cauca	7	5	82	2.586	2.120	1066
Vichada	1	1	32	358	458	826
<b>Total General</b>	<b>98</b>	<b>106</b>	<b>3.785</b>	<b>188.036</b>	<b>166.774</b>	<b>99097</b>

Fuente: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2019).

Además de esta alarmante situación de exclusión, preocupa que el gobierno Duque por medio de la Agencia de Renovación del Territorio y la CPEC han establecido que estos acuerdos colectivos y los acuerdos individuales no son de obligatorio cumplimiento para el gobierno, pero sí lo son para las familias inscritas. El informe ya citado de la Consejería (2019) dice que estos acuerdos colectivos son convenios instrumentales de derecho que no generan obligaciones legales para el Estado. De acuerdo con Valencia & Triana (2021), estos “convenios”, concepto que por todo lo demás proviene de un marco jurídico extranjero, estarían transgrediendo la interpretación de la Corte Constitucional sobre la obligación del Estado de cumplir de buena fe el Acuerdo de Paz (sentencia C-630 de 2017). Los autores también resaltan que, en el derecho administrativo colombiano, los acuerdos colectivos e individuales podrían interpretarse como actos administrativos consensuales, los cuales requieren de la participación ciudadana para su expedición y cumplimiento.

Más allá del debate jurídico, resulta bastante problemático que el estado promueva todo un programa de sustitución, con compromisos explícitos para las instituciones públicas y para los campesinos, y luego niegue la vinculatoriedad de tales acuerdos, por lo menos respecto a los compromisos que son de su competencia. Pareciera que las agencias y funcionarios encargados del programa no consideran los costos políticos de este nivel de incumplimiento. La implementación del acuerdo de paz y el PNIS implicaban un nuevo relacionamiento del estado y sus instituciones con las poblaciones que derivaban su sustento de

los cultivos ilícitos. Parte de esa nueva relación era generar lazos de confianza entre el estado y sus ciudadanos, que entre otras cosas habían sido seriamente afectados por las políticas de erradicación forzada. ¿En qué términos queda la legitimidad del estado con esta postura de incumplir lo pactado? Pareciera que son costos políticos que la institucionalidad estatal está dispuesta a asumir.

Otras formas de exclusiones dentro del programa han afectado seriamente a las familias ya inscritas, que hacen parte formalmente del PNIS. En este caso, el problema que han padecido muchas familias ha estado relacionado con su suspensión o expulsión arbitraria del programa. La Consejería describe el estado de suspensión en los siguientes términos:

El estado suspendido en el PNIS corresponde a una situación temporal en la cual, los núcleos familiares o beneficiarios por diferentes motivos que se encuentran definidos en el programa a través de un protocolo de novedades, presentan inconsistencia de información, o un presunto incumplimiento de compromisos o requisitos, por lo tanto no puedan gozar de los beneficios del programa, hasta tanto no se defina de manera formal cada situación. (Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662 / IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019).

El estado de suspensión es entonces un estado temporal, que indica un “supuesto” incumplimiento o inconsistencia en la información reportada. Los requisitos que deberían tomarse en consideración para este tipo de procesos deberían entonces sustentarse en los instrumentos reglamentarios del programa: el decreto 896/2017, los acuerdos colectivos y los Formularios individuales tanto de cultivador como no-cultivador. A la luz de estas normas y documentos, la siguiente tabla presenta los requisitos y principales compromisos que tienen las familias inscritas al PNIS:

Tabla 6: Requisitos y compromisos de los usuarios de PNIS.

Norma	Tipo de compromiso	Descripción
Decreto ley 896 de 2017	Las familias se comprometen con la sustitución voluntaria, la no resiembra y a no desempeñar demás	Art. 6 Beneficiarios del PNIS: los beneficiarios se comprometen a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucrados en labores asociadas a estos y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.
		Art. 7 Parágrafo 2: Los acuerdos suscritos en

	<p>actividades asociadas a los cultivos ilícitos</p>	<p>el marco del PNIS implican la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de materias primas derivadas de estos.</p>
<p>Acuerdos colectivos</p>	<p>Compromisos colectivos con la sustitución y la no resiembra</p>	<p>La mayoría de formatos de Acuerdos Colectivos sostuvo el siguiente compromiso: “Las comunidades manifiestan su compromiso con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos.</p>
<p>Formularios individuales</p>	<p>Requisitos administrativos</p> <p>Compromisos con la sustitución y la no resiembra</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser mayor de edad con cédula de ciudadanía original y vigente.</li> <li>2. Ser reconocido y certificado por las asambleas comunitarias como recolector que viva y/o trabaje en la vereda o territorio colectivo del municipio.</li> <li>3. Para el caso de los No Cultivadores, inscribir el predio para la implementación de su actividad productiva. El documento de relación con el predio debe contener el nombre de la vereda o territorio colectivo y municipio donde está ubicado el predio inscrito.</li> <li>4. No ser pensionado, no desempeñar cargos de elección popular, no ser empleado o contratista del gobierno nacional, departamental o municipal.</li> <li>5. Una persona solo puede ser titular o beneficiario por un único núcleo familiar.</li> </ol> <p>- Levantar completamente y de raíz los cultivos ilícitos. - Permitir la verificación de levantamiento.</p>

- No resembrar.
- Asistir a las reuniones previstas por el programa.
- Suministrar la información veraz requerida por el programa.

Fuente: Elaboración propia con base en decreto ley 896 de 2017, acuerdos colectivos y formularios individuales.

El problema de estas suspensiones es que sus motivaciones, según lo que hemos registrado en salidas de campo y en el acompañamiento a familias suspendidas, no corresponden a incumplimientos notables del programa; por el contrario, las suspensiones están motivadas por circunstancias básicas que a nuestra consideración se pueden resolver sin necesariamente retirarle los beneficios (pagos y demás ayudas) a las familias inscritas. Por ejemplo, un gran número de personas han sido suspendidas porque en el momento de la inscripción al programa no tenían actualizado su SISBEN. Incluso, algunas de las causales invocadas por el PNIS para suspender a los usuarios no fueron establecidas previamente en ninguna de las normas que rigen el programa. En el caso de Tumaco, se tienen causales de suspensión como: 1.) haberse inscrito con un perfil equivocado. Este evento ocurrió por falta de información y por un error involuntario de los funcionarios que hicieron de forma incorrecta esta inscripción; 2.) Haber pertenecido a programas anteriores de sustitución, como familias guardabosques; 3.) haber cotizado a seguridad social en algún momento durante la implementación del programa. Otras causales de suspensión están descritas en la siguiente tabla:

Tabla 7: Causales de suspensión

Causal de suspensión	Descripción
Seguimiento en territorio- Incumplimiento de requisitos y/o compromisos.	Esta observación se genera cuando la persona vinculada al PNIS no cumple con los requisitos y/o compromisos exigidos por el programa.
El tipo de actividad no es el correcto.	Se presenta toda vez que el usuario se vinculó con un perfil distinto al que le corresponde, por ejemplo, realizó su

inscripción como cultivador y aunque la persona tenía un perfil de no cultivador.

---

Doble vinculación

Personas que se encuentran vinculadas en calidad titulares y en simultáneo como beneficiarias.

---

Levantamiento parcial de cultivos

Es la suspensión producto de que en la visita de verificación se corrobore que el usuario realizó un levantamiento parcial de los cultivos comprometidos para ingresar al programa de sustitución.

---

Incumplimiento por verificación en terreno

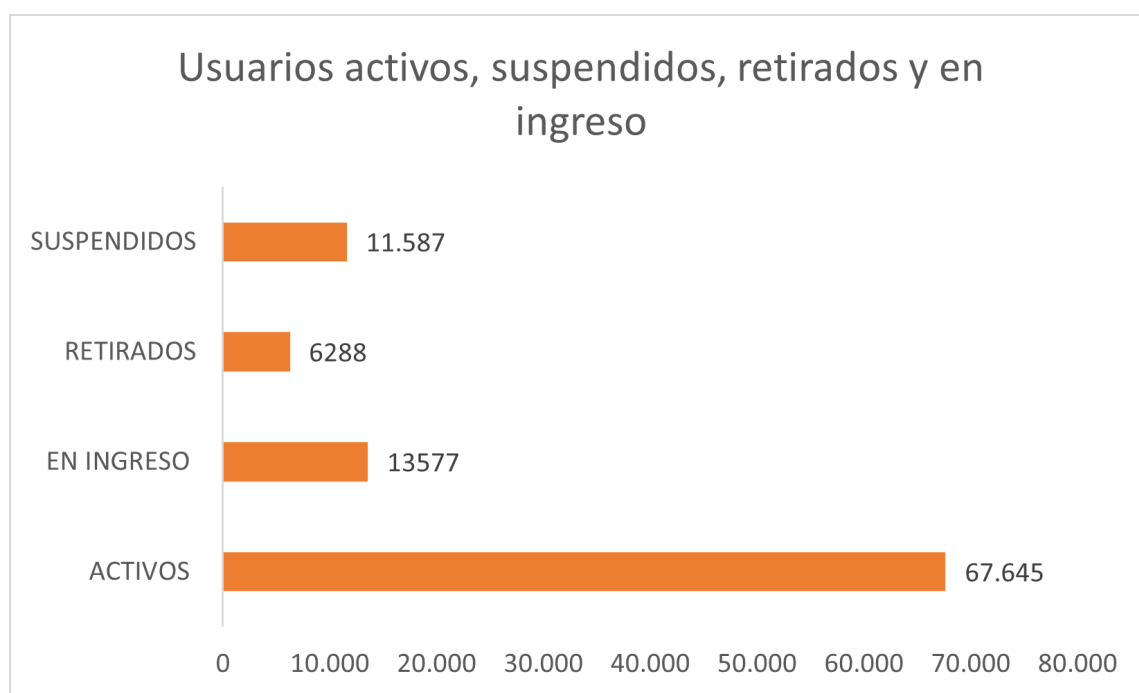
Se genera como consecuencia de la visita de verificación siempre que se encuentre que el titular incumplió alguno de los compromisos descritos en el formulario de vinculación individual.

---

Fuente: Gutiérrez et al. (2019). Datos recolectados con base en la respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00098837 / IDM 1207004 del 28 de agosto de 2019).

La magnitud de la suspensión dentro del programa no es menor. Las cifras de septiembre del 2019 de la Consejería indicaban que cerca de 10 mil familias estaban suspendidas, mientras otras 6 mil familias ya habían sido retiradas completamente del programa. La siguiente gráfica permite ver estos datos a nivel nacional.

Figura 16: Suspensiones y retiros del PNIS.



Fuente: Gutiérrez et al (2019). Datos recolectados de la respuesta OFI19-00124662 / IDM 1207004 de la CPEC, 28 octubre 2019)

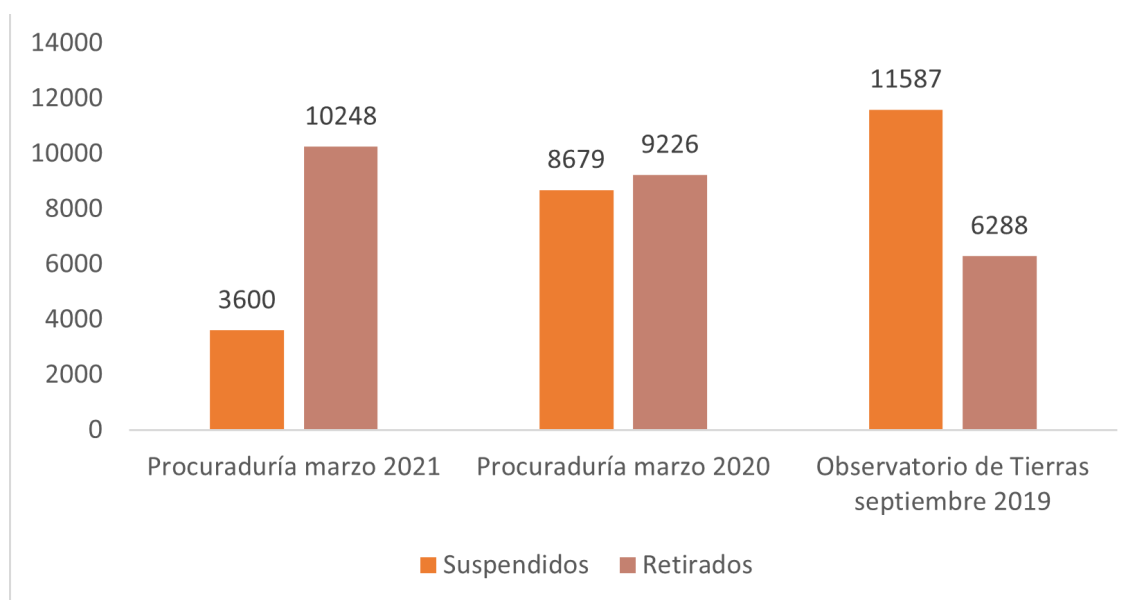
El otro problema encontrado en el caso de los suspendidos es la forma como la Consejería y ahora la Agencia de Renovación del Territorio están tramitando y llevando a cabo este tipo de procesos. En nuestro trabajo de campo hemos evidenciado que los procesos de suspensión han vulnerado el derecho de los usuarios al debido proceso. Fundamentalmente, hemos registrado inadecuadas formas de notificarle a los usuarios sobre su estado actual en el programa. Asimismo, se ha presentado la falta de pruebas y acceso a la información por parte del usuario con el fin de que este pueda realizar sus respectivos descargos. Todas estas omisiones y vulneraciones a los derechos de las familias permiten entender la falta de criterios claros y de un procedimiento específico para tramitar las suspensiones. En su informe, la Procuraduría (2021) llama la atención sobre la alta discrecionalidad que tiene la ART para definir el estado de suspensión de un usuario y decidir sobre su reactivación o expulsión. El órgano de control indica que, de acuerdo con la información recolectada, la principal causa de suspensión a corte de marzo del 2021 es la baja densidad de cultivos ilícitos en la zona. Como se mostró en la tabla anterior, tener cifras mínimas de cultivos ilícitos no es un



requisito del programa ni se convierte en un incumplimiento por parte de la familia inscrita al PNIS. De hecho, esta causal resulta contradictoria con el mismo diseño del programa, pues excluiría a aquellas personas que se inscribieron bajo el perfil de no cultivador.

El contraste entre los datos del Observatorio obtenidos en septiembre del 2019 y el de la Procuraduría (2021) también llaman la atención. La Procuraduría (2021) resalta el plan de choque que elaboró la ART para atender las solicitudes de los suspendidos durante el año 2020. Este plan condujo a que en 2021 disminuyera la cifra de suspendidos sustancialmente y aumentara la cifra de personas activas como de personas retiradas del programa, tal y como lo presenta la siguiente gráfica:

Figura 17: Suspendidos y Retirados



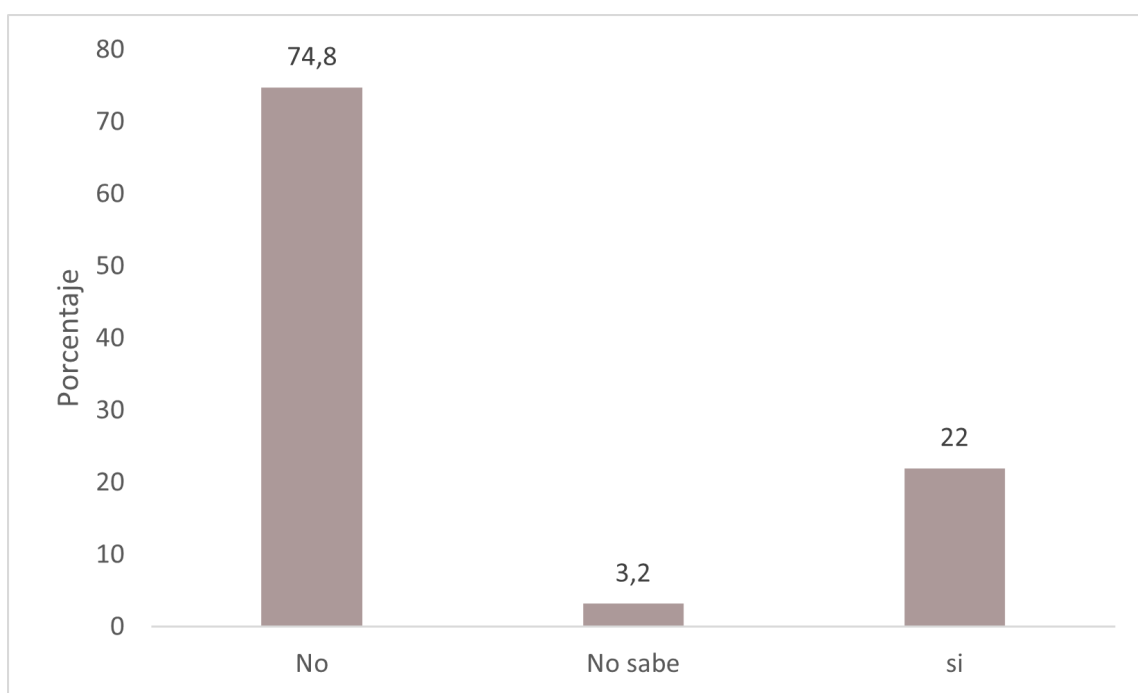
Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez et al (2019) & Procuraduría (2019)

No obstante, se mantiene la preocupación sobre el procedimiento que se está utilizando para tramitar estas decisiones a cerca del retiro de una familia del programa. En la respuesta del 2019, en Tumaco se reportaban 2487 familias suspendidas y 607 retiradas. En datos del 2021, aparecen en Tumaco retiradas 1866 familias, mientras 585 aparecen suspendidas (Derecho de petición del 15 de junio 2021 resuelto por la Agencia de Renovación del Territorio radicado No. 20212300083661). Casi 1300 familias fueron retiradas del programa en Tumaco, sin conocerse si el

procedimiento que se aplicó fue el apropiado, si a las familias les notificaron adecuadamente de su estado de suspensión o si les dieron la oportunidad de presentar descargos.

La encuesta también reflejó este panorama de los suspendidos. Un porcentaje considerable (22%) de los encuestados manifestó que se encontraba suspendido del programa. Mientras un 2.6% afirmó estar expulsado.

Figura 18: Ha sido suspendido del programa



Fuente: Encuesta 2021

## La sustitución carece de condiciones de seguridad para los líderes y usuarios del programa.

“Estamos arriesgando nosotros el pellejo, y el gobierno está tranquilo ahí” (Lideresa Tumaco, 9 de diciembre 2018)

“Nunca antes un programa nos había puesto en riesgo como el PNIS” (Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria, 2020)

De acuerdo con el Acuerdo y los decretos que reglamentan el PNIS, el programa se sustentaba en un modelo altamente participativo, en el cual las organizaciones campesinas, comunitarias y étnicas intervenían y definían aspectos fundamentales de su implementación. En este sentido, el PNIS creó distintos escenarios de participación a nivel municipal, regional y nacional. Adicionalmente, el programa promovió la participación y el involucramiento de líderes de base, líderes de juntas de acción comunal, de asociaciones campesinas y étnicas con el fin de que ellos apoyaran el programa y promovieran la vinculación de las familias a la sustitución. De acuerdo con Gutiérrez et al. (2020), los líderes del PNIS han tenido diversas funciones y roles dentro del programa:

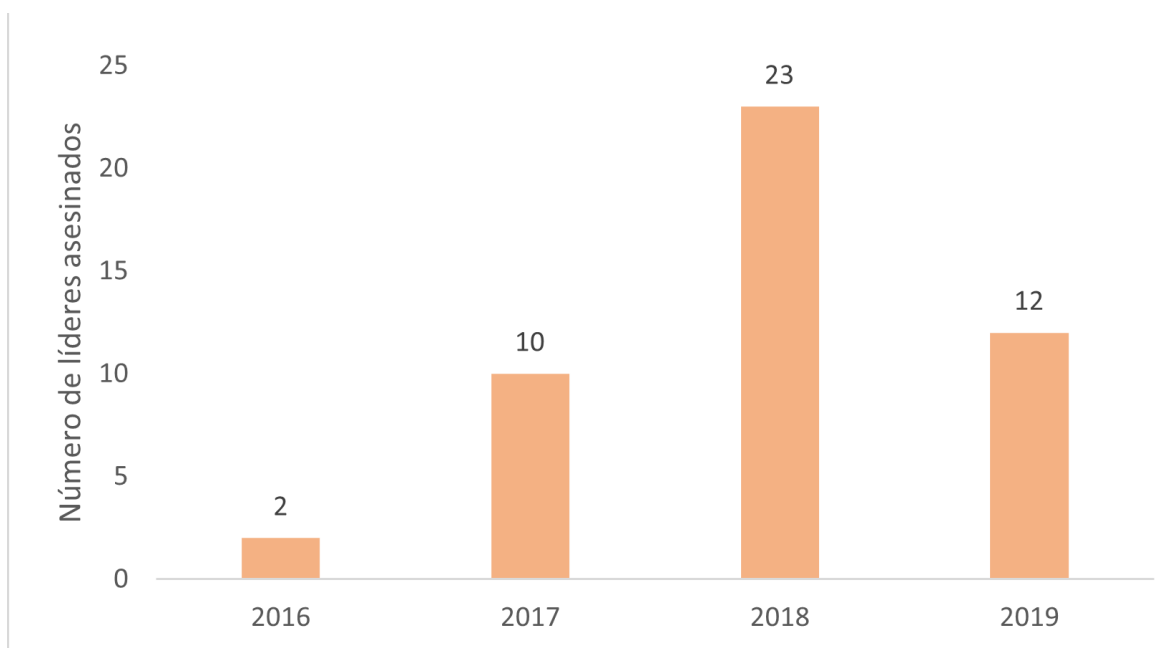
El programa contó con ejercicios de socialización denominados asambleas comunitarias, donde participaron múltiples organizaciones, líderes, así como delegados del gobierno y de la Farc. Estos espacios se convirtieron en los primeros escenarios de concertación en los cuales se definieron los compromisos fundamentales que sustentaban el programa. En estos eventos se logró la concertación de los acuerdos colectivos que se comprometían a que el Estado en un municipio, grupo de municipios, departamentos o regiones implementara el programa, y a que las comunidades aceptaran la erradicación voluntaria y el compromiso de no resembrar. También estas asambleas fueron claves para la elección de los delegados y representantes a los espacios municipales de participación como el CMPP y el CMES (Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017). Los líderes han participado en las negociaciones de los acuerdos colectivos (como lo constatan las firmas de los acuerdos que están en manos de la Dirección para la Sustitución); convocaron a los vecinos de sus veredas y lideraron los procesos de inscripción y registro de los usuarios del programa; certificaron la condición de recolectores; y coordinaron el trabajo que los antiguos recolectores realizan a cambio de la asistencia económica. (P. 392-393).

Este alto nivel de participación y responsabilidad de los líderes de sustitución no se ha correspondido con las condiciones de seguridad que el estado debía garantizar. Son varios los riesgos que han enfrentado los líderes de sustitución por haber promovido el programa. En un comunicado de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), se afirma que los líderes que promovieron la sustitución han quedado expuestos a varios riesgos:

Por un lado, exigiendo al gobierno la implementación integral del Acuerdo de Paz, incluido el Pnis, y resistiendo a los grupos armados, quienes los ven como una amenaza para continuar con el negocio; y, por otro lado, motivando a la comunidad inscrita en el Pnis [a] que se mantenga dentro del programa [y] quienes [también] reclaman por los incumplimientos del gobierno frente al Pnis. (COCCAM, 2020)

Este escenario de riesgo ha ocasionado que los líderes que han promovido y acompañado el programa, participando en sus diversas instancias, hayan sido asesinados. De acuerdo con la base del Observatorio de Tierras sobre asesinato a líderes rurales, entre el año 2016 y diciembre del 2019 han sido registrados 47 asesinatos contra líderes que habían promovido la sustitución de cultivos de uso ilícito. La siguiente gráfica permite ver estos registros.

Figura 19: Asesinato a líderes de sustitución.



Fuente: (Gutiérrez et al., 2020)

Otros informes confirman esta violencia ejercida contra líderes de sustitución. El programa Somos Defensores, lanzó en el año 2020 su informe “Agresiones a personas defensoras de derechos humanos y población campesina vinculadas a cultivos de uso ilícito”. En el registra el asesinato de 75 personas defensoras de derechos humanos relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito. Al igual que el Observatorio de Tierras, el año 2018 es el año que más registra asesinatos, con la cifra de 27 asesinatos a líderes de sustitución. La siguiente gráfica presenta estos datos:

Figura 20: Cifras Somos Defensores Asesinatos líderes sustitución



Fuente: Programa Somos Defensores, 2020.

De estas cifras que registra el Programa Somos Defensores, el 83% de las víctimas correspondían a personas relacionadas directamente con el PNIS, mientras el 16% pertenecían a otros procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito diferentes al PNIS.

### La sustitución se ha quedado sin participación y sin concertación

El escenario de incumplimiento y el deterioro de las condiciones de seguridad han conllevado a que los líderes y organizaciones sociales que promovieron el programa y han estado involucradas en su implementación, dejaran de participar en sus instancias de coordinación.

En el informe de la Procuraduría (2021), se indica que para el año 2020 se realizaron 17 Consejos Asesores Territoriales en 13 de los 14 departamentos del PNIS; se desarrollaron 31 CMES; 90 CMPP; y 12 sesiones conjuntas del CMPP y el CMES. Sin embargo, las organizaciones sociales han manifestado la falta de convocatoria de estas instancias, principalmente durante el gobierno del presidente Duque. En su comunicado del 6 de noviembre del 2020, la COCCAM en Caquetá denunciaba la

falta de convocatoria del Consejo Asesor Territorial desde el 19 de noviembre del 2018, fecha en que se realizó el último Consejo (Coccam Caquetá, 2020). En otras zonas, las organizaciones sociales se rehusaron a seguir participando en estas instancias. Este fue el caso de la Mesa Regional de Organizaciones Sociales del Putumayo, Baja Bota Caucana y Cofanía Jardines de Sucumbíos (MEROS), que desde un principio perteneció a las distintas instancias municipales y regionales del PNIS. En su comunicado del mes de noviembre del 2020, la MEROS indicó:

Como firmantes del acuerdo de sustitución el 26 de Julio del 2017, responsabilizamos a la Dirección de Sustitución y a UNODC de las irregularidades en la implementación del Programa de Sustitución y de los actos de corrupción que se están presentando en la implementación, por parte de algunos operadores denunciados por las comunidades. Responsabilizamos al gobierno nacional de los asesinatos, amenazas, incertidumbres, señalamientos, controles armados y desplazamientos forzados en nuestras comunidades y organizaciones sociales. Como firmantes del acuerdo de Sustitución miembros de las instancias del Consejo Asesor Territorial, -CAT- la Comisión Municipal de Planeación Participativa -CMPP-CMSE SUSPENDEMOS nuestro accionar político-organizativo en estas instancias, ante la falta de garantías, pero además no seremos cómplices de las irregularidades de la implementación del programa de sustitución. (MEROS, 2020)

Uno de los principales incumplimientos del modelo participativo del PNIS radica en la falta de convocatoria del Consejo Permanente de Dirección. Desde que inició el mandato del presidente Duque el Consejo no ha sesionado. Según el decreto 362, el Consejo debe sesionar una vez al mes y de manera extraordinaria las veces que se requiera. Como indica la Procuraduría (2021), el Consejo se intentó organizar en distintas fechas durante el año 2020, pero en ninguna se pudo realizar. En conversaciones que el Observatorio ha sostenido con líderes de organizaciones que participan en esta instancia, la reunión no se llevó a cabo por la falta de acuerdo en la agenda. En el comunicado de la COCCAM con fecha del 13 de abril del 2021, se denunciaba esta situación de incumplimiento:

(El gobierno) ha desfinanciado el programa, ha construido programas paralelos desfinanciados, se niega a articular de manera integral el PNIS con el punto 1 de Reforma Rural Integral, ha desconocido las instancias municipales de participación, ha excluido de la toma de decisiones a las organizaciones que hacen parte del Consejo Permanente de Dirección y ha construido cifras amañadas para justificar la militarización de los territorios. (COCCAM, 2021)

---

## El incumplimiento de la Reforma Rural Integral afecta la implementación del PNIS.

De acuerdo con el Acuerdo Final de Paz, el programa de sustitución hacía parte del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral. Todo el diseño del Acuerdo de Paz proponía una articulación armoniosa entre ambas estrategias:

Punto 4.1:

“El Programa contribuirá a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), de la que es parte, y a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana acordados.”

4.1.1:

“Integración a la Reforma Rural Integral (RRI): el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral. Atiende unas poblaciones y territorios con características específicas, que por eso requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales. Los territorios afectados con cultivos de uso ilícito pueden coincidir con zonas priorizadas en las que se implementen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en cuyo caso las acciones y ejecución del Programa deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio. En los casos en que los territorios no coincidan con los PDET, se ejecutarán planes integrales de desarrollo en acuerdo con las comunidades, dentro de la frontera agrícola, o los planes y programas de los que trata el punto 1.1.10 en su tercer acápite, con el objetivo de contribuir al cierre de la frontera agrícola. La integración implica además la interrelación, el engranaje y la articulación de lo local, lo territorial, y lo nacional. En tal sentido el PNIS se integrará a los planes de desarrollo en los diferentes niveles del ordenamiento territorial.

Asimismo, en los desarrollos normativos del programa, el decreto ley 896 de 2017 establece esta articulación PNIS-RRI en dos puntos:

- a) En su artículo 7 hace una priorización de las zonas PNIS basado en los municipios o territorios donde se implementarán los PDET.
- b) En su artículo 9 el decreto establece que la vigencia del PNIS es de 10 años en armonía con el PDET.

El PNIS hace énfasis especial en la necesidad de implementar medidas de acceso y

formalización de tierras para los potenciales beneficiarios del programa. Es así como los PISDA tienen todo un componente de formalización que se articula una vez más con las pretensiones de la RRI. En este punto, el Acuerdo plantea: “El Gobierno Nacional adecuará la normatividad para permitir la adjudicación a este tipo de beneficiarios y beneficiarias, condicionado al cumplimiento previo de los compromisos que garanticen que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y a la no resiembra de este tipo de cultivos” (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 114-115).

El énfasis en el tema de acceso y formalización de la tierra tuvo su propio desarrollo a través del Decreto ley 902 de 2017. En su artículo 4, el decreto define a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito como aquellos campesinos con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente que además participen en programas de asentamiento y reasentamiento, entre estos, programas con el fin de sustituir cultivos ilícitos. Adicionalmente, el título II del decreto ley que enuncia las regulaciones sobre el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), el instrumento mediante el cual se establece el acceso de las personas a los beneficios del Fondo de Tierras, en su artículo 14 establece unos criterios de priorización en la selección de las personas beneficiarias, entre los que se encuentra el literal g, “personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria”.

Dada esta relevancia que tiene la articulación entre punto 1 y punto 4, resulta preocupante el nivel de estancamiento que tienen actualmente los compromisos principales de la RRI y que por ende desencadena en incumplimientos notorios para el PNIS. En esta sección, queremos resaltar dos preocupaciones sobre componentes del punto 1 que no han tenido una adecuada implementación y que por ende afectan la sustitución. Primero, los rezagos en las medidas de acceso a tierras, principalmente, la pobre ejecución del Fondo de Tierras. Segundo, la limitada articulación entre el PISDA y el PDET.

El acceso a tierras siempre fue un tema vital para la sustitución. Los líderes y lideresas reconocen que la viabilidad de un proyecto productivo lícito depende del acceso a tierra suficiente. Asimismo, las otras estrategias del punto 1



(formalización, resolución de conflictos, cierre de la frontera agrícola, promoción de las zonas de reserva campesina) jugaban un papel importante para resolver la conflictividad rural derivada de los cultivos ilícitos y también para garantizar condiciones sostenibles para los proyectos productivos.

La CPEC afirma que han ingresado al fondo cerca de 1 millón 300 mil hectáreas, de las cuales cerca de 230 mil han sido entregadas. Sin embargo, distintos informes de la Procuraduría (2020, 2021b, 2021a) han discutido la forma como el gobierno está considerando los datos de las estrategias de acceso y formalización, y principalmente cómo está midiendo la meta de las 3 millones de hectáreas entregadas a través del fondo de tierras y las 7 millones de hectáreas formalizadas. Asimismo, la Procuraduría ha llamado la atención sobre los predios con ocupación previa que están ingresando al Fondo de Tierras y que no estarían disponibles. Considerando estas condiciones, en el informe de la Procuraduría del mes de enero del 2021, se registra la adjudicación de 8.143 hectáreas lo que corresponde al 0,3% de la meta de 3 millones de ha; mientras en el informe de agosto del 2021, la Procuraduría indicó una cifra de 9.034 hectáreas.

En ninguno de los anteriores informes fue posible encontrar información sobre si algún usuario de estas medidas hace parte del PNIS. Frente a la formalización, la Procuraduría (2021b) indica que, con base en información de la ANT, 5.728 hectáreas han sido formalizadas a campesinos del PNIS que se ubicaban en predios baldíos. Otras 560 hectáreas fueron adjudicadas mediante subsidios de acceso a tierras y 293 correspondieron a la formalización de predios privados. La presentación de estas cifras da cuenta del rezago de las medidas de acceso a tierra y formalización del punto 1, así como la falta de caracterización, de construcción de líneas base y metas para los usuarios del PNIS frente a este tema.

El segundo tema que ha afectado la implementación del PNIS está relacionado con la forma como se construyó el PISDA y se articuló la sustitución con el proceso participativo del PDET. La Agencia de Renovación del Territorio y la CPEC han presentado en sus informes que el PISDA se ha reducido a etiquetar las iniciativas PDET (que son cerca de 32 mil a nivel nacional) como iniciativas que pueden contener elementos del PISDA. Sin embargo, las discusiones de este plan en los

escenarios de participación no se dieron en ningún municipio. La formulación del PISDA implicaba generar unos acuerdos y discusiones más sustanciales a distintos niveles territoriales que no se puede limitar al tema de etiquetado de las iniciativas. El informe de la Procuraduría al Congreso sobre la implementación del AFP denunció estas irregularidades en los siguientes términos:

En la práctica, el PNIS no desarrolló una metodología propia para la formulación de los PISDA y se sumó al ejercicio participativo de los PATR en su etapa municipal, sin contar con mensajes claros para la identificación de iniciativas estratégicas para la sustitución ni para la identificación de los núcleos veredales donde estas debían focalizarse. A manera de ejemplo, en la base de iniciativas PATR con corte a 31 de diciembre de 2019, se contaba con marcación PISDA en 58 municipios, 12 de los cuales no eran PNIS, y en cambio no se evidenciaban iniciativas marcadas en Tumaco, que es el municipio que concentra el 16% del total de beneficiarios del PNIS a nivel nacional. Adicionalmente, preocupa a este ente de control que los PISDA se hayan convertido en la sumatoria de iniciativas marcadas con esa etiqueta en los municipios PDET; y que el conjunto de iniciativas PISDA no sea ni representativo ni suficiente para impulsar planes integrales de transformación estructural para los territorios con comunidades en proceso de sustitución. Con corte a junio de 2020, la DSCI reportó un universo de 760 iniciativas del PART con marcación PISDA, para 47 municipios donde coinciden el PDET y el PNIS. (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 330)

En el informe de este año, la Procuraduría indicó que son 812 las iniciativas PDET que cuentan con marcación PISDA, de las cuales 282 cuentan con la marcación “ruta activada para la implementación”. Al mismo tiempo, el gobierno Duque ha iniciado una nueva fase de priorización y clasificación de las iniciativas PDET derivadas de los PATR bajo la denominación de las hojas de ruta. Bajo el presupuesto del gobierno, se van a construir 16 hojas de ruta por cada subregión PDET. Hasta el momento se han elaborado 9 hojas de ruta. Esta nueva fase de planificación también ha generado serios cuestionamientos por la forma como se ha venido ejecutando, contrarrestando y deteriorando la participación comunitaria de los PDET y adoptando criterios que no se relacionan con los principios o propósitos esenciales del Acuerdo Final de Paz (CEPDIPO, 2021; Secretaría Técnica CINEP & CERAC, 2021)

---

## La desfinanciación de la sustitución. .

Según el PMI, el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral (RRI) comprende el 85,5 % de la financiación total del Acuerdo de Paz, por un valor de 110,6 billones de pesos; mientras que el punto 4, sobre la Solución al problema de las drogas, es el segundo punto del acuerdo con mayor financiación, lo que corresponde a 8,3 billones de pesos (6,4%). Los demás puntos concentran el 8% de los recursos del Acuerdo (CONPES 3932-PMI, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2019). En el siguiente cuadro se consignan las cifras asignadas según los diferentes puntos del Acuerdo de Paz.

Tabla 8: Recursos AFP según punto.

Costos e inversiones estimadas PMI (2017-2031)

Punto del Acuerdo	Monto	Participación (%)	Promedio Anual	Promedio Anual (% PIB)
1 Reforma rural integral	\$110,6	85,5%	\$7,37	0,80%
2 Participación Política	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
3 Fin del conflicto	\$1,9	1,5%	\$0,13	0,01%
4 Solución al problema de drogas ilícitas	\$8,3	6,4%	\$0,55	0,06%
5 Víctimas	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
<b>Totales (Billones de pesos de 2016)</b>	<b>\$129,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$8,63</b>	<b>0,94%</b>

Fuente: Cálculos CEPDIPO Documento de trabajo No. 3 con base en PMI.

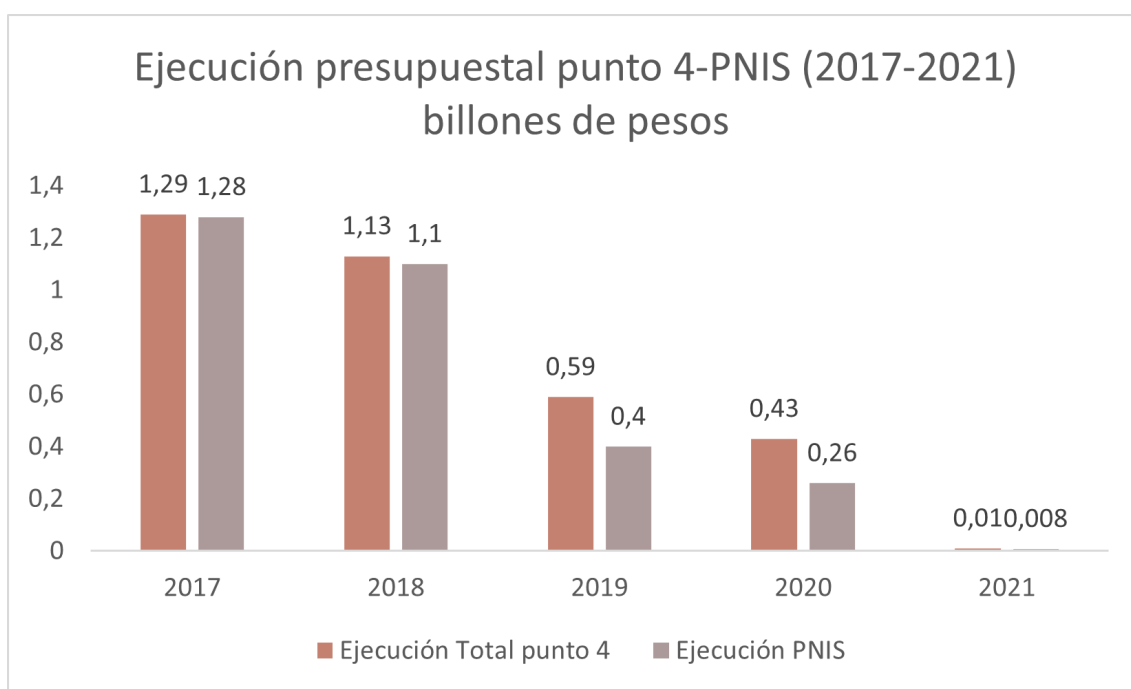
De acuerdo con la Contraloría General de la Nación, el presupuesto del punto 4 fue ajustado a 2018 según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, quedando por un valor total de 7,9 billones de pesos (Contraloría General de la República, 2020).

Según lo consignado en el PMI, los recursos del punto 4 serían destinados para las siguientes estrategias:

- a) El desminado en áreas de cultivos de uso ilícito.
- b) El PNIS
- c) Los Planes de Atención Inmediata, los proyectos productivos y las obras de infraestructura social de ejecución rápida.
- d) Los PISDA.
- e) El Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.
- f) La estrategia para el control de insumos.


La principal fuente de financiación del punto 4 ha sido el Presupuesto General de la Nación y los recursos de la Cooperación Internacional a través del Fondo Colombia en Paz (FCP). Según el informe de la CGR (2021) , durante la vigencia 2017-2020 han sido ejecutados 3,5 billones de pesos en el punto 4, donde el 94% de esta ejecución ha correspondido para el pilar 4.1 sobre el PNIS. Aunque el PNIS es un pilar central del punto 4 y en sí del AFP preocupa la desatención de los otros dos pilares que también son piezas integrales de los propósitos del punto 4: el pilar 4.2 Prevención, Consumo y Salud Pública; y el 4.3 Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos. Estos recursos han sido ejecutados entre los años 2017 y 2020 de la siguiente forma:

Figura 21: Recursos invertidos en el punto 4



Los funcionarios del gobierno Duque culpan constantemente a Santos de haber dejado un programa de sustitución desfinanciado (Archila, 2020). La frase, “es que no hay plata”, se convirtió en una muletilla de los funcionarios para justificar el incumplimiento. Como se ve en la figura 21, el grueso de la financiación del programa ocurrió en sus primeros dos años, durante la administración Santos. Con el cambio de gobierno, el presupuesto destinado al PNIS ha disminuido cada año, y los ínfimos recursos se han utilizado para otro tipo de programas y apoyos no para cumplirle a las 99 mil familias. Por ejemplo, el presupuesto programado para el año 2020 se destinó para programas de atención a la primera infancia y de desminado (CGR, 2020).

Como se aprecia en la gráfica, a corte de marzo 2021, hay un presupuesto planeado para el año 2021 de 8968 millones de pesos, aunque no se indica exactamente para que rubro corresponde. En todo caso, preocupa que desde el año 2020 no hay ninguna asignación para los componentes productivos del PAI individual o de los PISDA. Asimismo, la Contraloría (2021) resalta el rezago en otros componentes del programa como la formalización y titulación de tierras, la restauración de zonas ambientalmente protegidas.

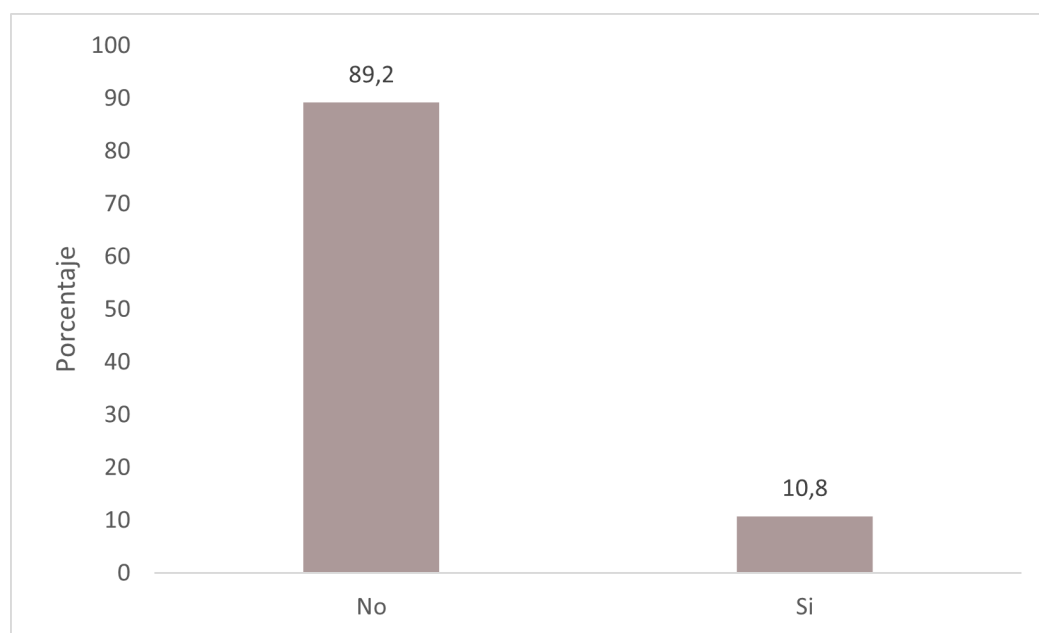


Lecciones aprendidas y posibles  
oportunidades para la sustitución  
voluntaria.

@datacrossph

El nivel de cumplimiento de las familias inscritas al PNIS es el gran resultado favorable de toda la implementación del programa. En las cifras registradas por la Consejería se indica un nivel de resiembra del menos del 1% en los predios inscritos al programa. En las mediciones que registró la UNODC para el informe anual sobre monitoreo de cultivos ilícitos, se encontró una resiembra del 7% en los predios inscritos al PNIS, una cifra significativamente menor a la de los predios donde se erradicó de manera forzada (38% de resiembra registrada en la erradicación realizada por la fuerza pública, y por el programa de aspersion terrestre se registra una cifra del 69%) (UNODC, 2021). Este nivel de cumplimiento también fue registrado en la Encuesta del Observatorio, en ambas mediciones 2019 y 2021. Ante la pregunta, “¿Conoce usted familias inscritas al PNIS que hayan vuelto a sembrar coca?”, en la encuesta aplicada en 2019 a las familias de Tumaco y Puerto Asís el 90% de los encuestados manifestó no conocer a alguien que hubiera resembrado; mientras que en la Encuesta del 2021, el 89,2% de los encuestados también respondió que no conocía a alguien inscrito en el programa que resembrara. Si se hace la comparación entre las personas que repitieron la encuesta este año el porcentaje no varía significativamente: mientras el 92,4% en 2019 contestó no haber conocido a alguien que resembrara; en 2021 disminuyó levemente al 89,8%.

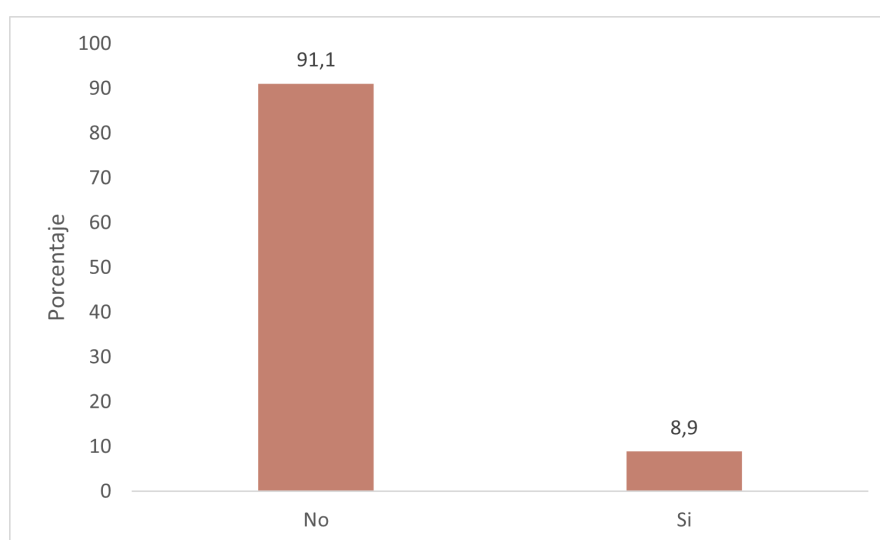
Figura 22: Conoce familias inscritas al PNIS que hayan vuelto a sembrar coca



Fuente: Encuesta 2021

El panorama de cumplimiento de los campesinos es muestra de su fiel voluntad para sustituir los cultivos ilícitos, lo cual contrasta con el memorial de incumplimientos del estado hacia el PNIS. En nuestra Encuesta, el 91% de las personas afirmó que en su consideración el estado no había cumplido sus compromisos frente al PNIS.

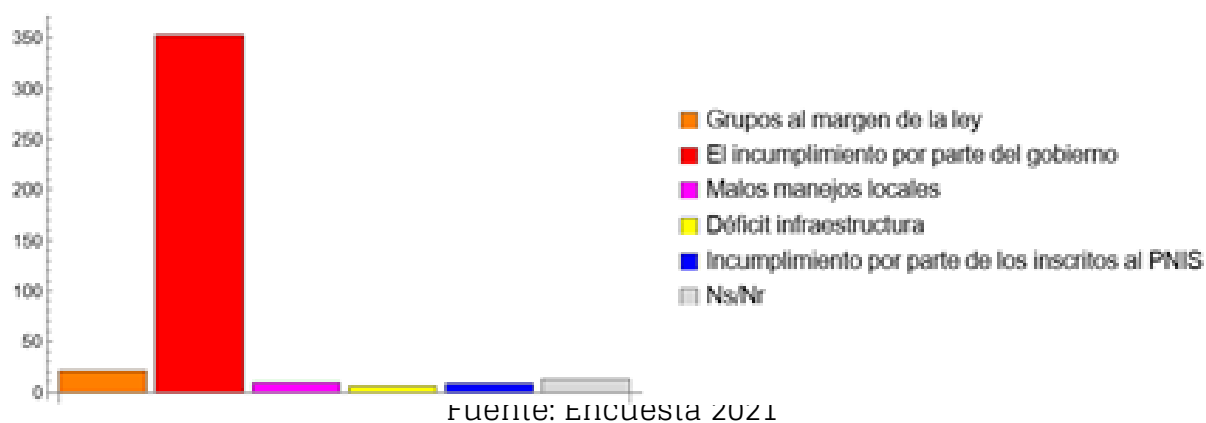
Figura 23: Considera que el gobierno cumplió sus compromisos del PNIS



Fuente: Encuesta 2021

Complementariamente, se les preguntó a los encuestados “¿Cuál cree que ha sido el mayor inconveniente para la ejecución adecuada del programa?”. Esta pregunta tenía la posibilidad de indicar múltiples respuestas. La abrumadora mayoría de encuestados respondió que el incumplimiento del gobierno ha sido el mayor inconveniente.

Figura 24: ¿Cuál ha sido el mayor inconveniente para la ejecución del programa?



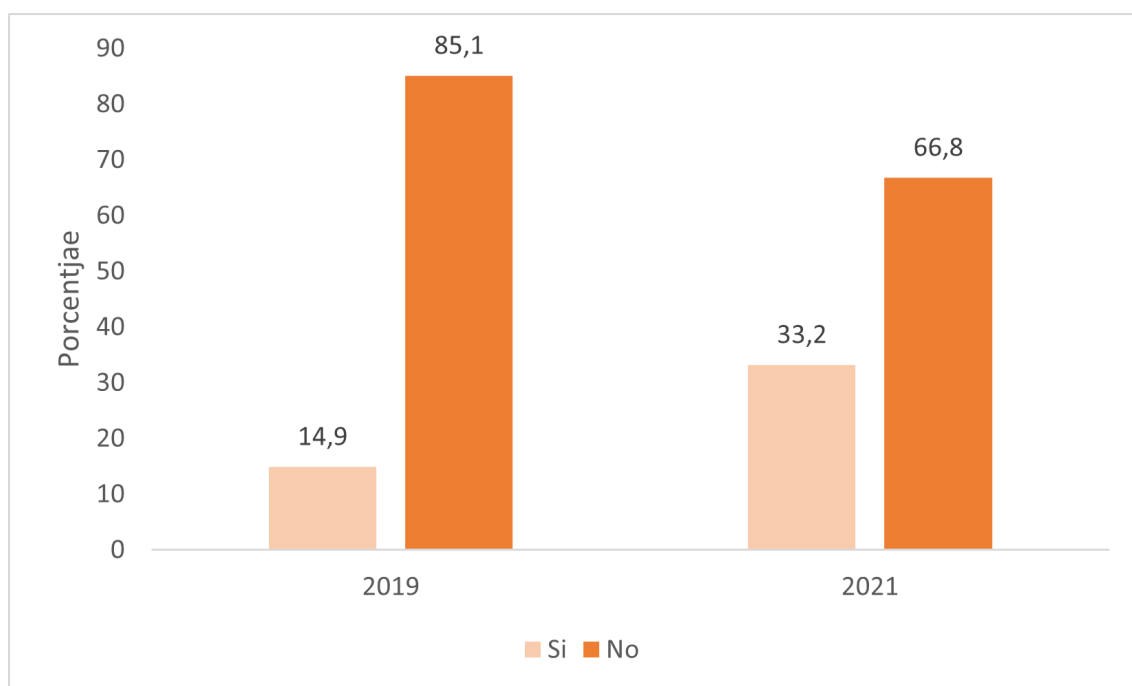
Fuente: Encuesta 2021



Aun teniendo presente el incumplimiento incuestionable del gobierno, la mayoría de encuestados (67,9%) manifestó que no se arrepentía de haber ingresado al programa. En algunas de las socializaciones que tuvimos, los líderes campesinos afirmaban que las personas no se arrepienten porque para ellos y ellas la solución a los cultivos ilícitos es el diálogo y la concertación. Según los líderes, para muchos usuarios aceptar el programa no sólo fue decirle sí a la sustitución, sino también a la paz.

Con todos estos aportes, la primera lección del PNIS es que hay que insistir en la sustitución por la manifiesta y comprobada voluntad del campesinado y las comunidades étnicas de hacer un tránsito de la guerra a la paz. El problema que notamos con los resultados de la Encuesta es que esa ventana de oportunidad se está cerrando, y el estado queda con muy poco margen de maniobra para corregir y rectificar el incumplimiento del PNIS. Esto se puede observar en las percepciones de las personas que repitieron la encuesta: mientras que en 2019 el 14% afirmó arrepentirse del programa, en 2021 este porcentaje de personas aumentó al 33%.

Figura 25: Se arrepiente de haberse inscrito al PNIS



Fuente: Encuesta 2021

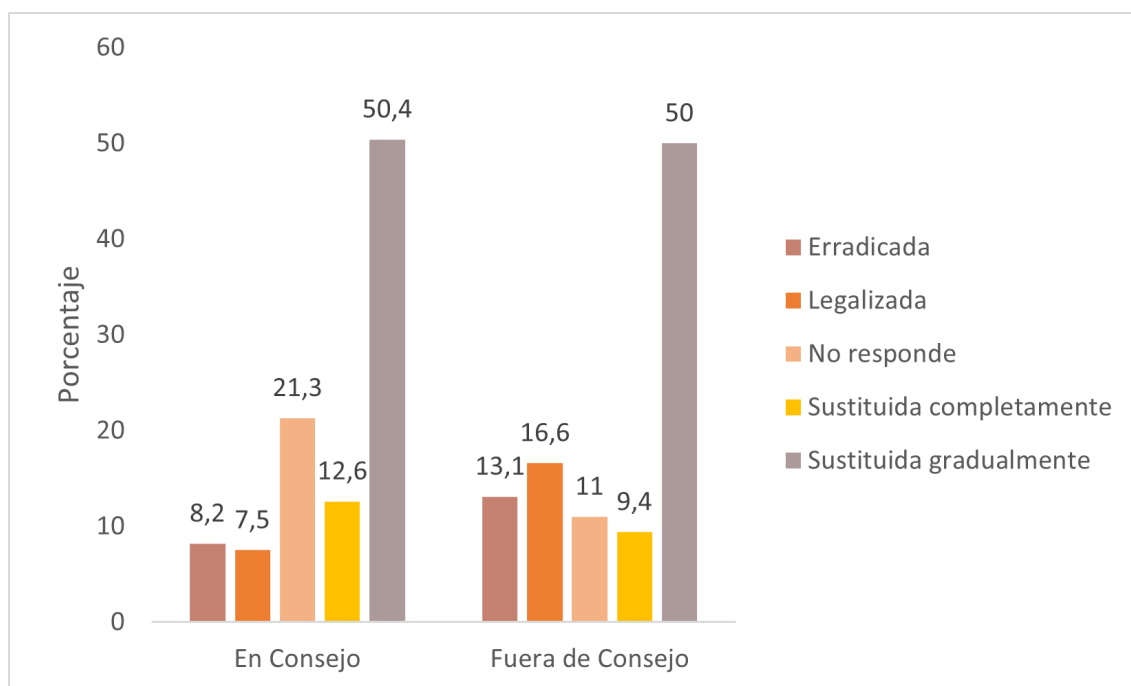
El segundo tema está relacionado con las secuencias de la sustitución y la

erradicación forzada, y en sí la priorización de estrategias que diseñó el Acuerdo de Paz. Aunque el PNIS se implementó en un escenario de no fumigaciones aéreas con glifosato, el estado no cumplió el orden de intervención establecido en el acuerdo, lo cual condujo a la usual descoordinación entre la erradicación forzada y la sustitución voluntaria. La propuesta de Santos de impulsar ambas estrategias fue contraproducente, generó verdaderos estallidos sociales en las regiones, y fuertes confrontaciones entre la fuerza pública y los campesinos. Ante el enredado trámite para reanudar las aspersiones aéreas, Duque ha continuado la erradicación forzada manual y aspersión terrestre. Estos enfrentamientos se siguen presentando día a día en los territorios que esperaban la sustitución voluntaria (Protesta En Anorí Por El Inicio de Las Erradicaciones Forzadas, 2021)

El escenario de traslape erradicación/sustitución conlleva a repensar estas secuencias de la política. Durante este periodo de posconflicto, las erradicaciones manuales se concibieron como una estrategia que generaba menos afectaciones a las comunidades. La evidencia nos demostró lo contrario (Machuca & Marín, 2020). En algunos casos, los tribunales decidieron suspender estas erradicaciones hasta tanto no se cumpliera con la sustitución. Pareciera ser necesario suspender la erradicación forzada e intentar seriamente la sustitución voluntaria, que finalmente era el propósito del Acuerdo de Paz al establecer un orden o una jerarquización en las estrategias.

La propuesta del movimiento cocalero y de las organizaciones relacionadas con estas demandas ha sido la gradualidad, lo que implica pensar en otros tipos de secuencias diferentes al criterio coca-cero, con programas e intervenciones a más largo plazo, con una responsabilidad más compartida entre el campesino y el estado. Para los usuarios del PNIS encuestados en la medición del 2021, el tratamiento para lograr ese cambio de economías ilícitas está en la gradualidad, el 50% de las personas encuestadas, tanto aquellos pertenecientes a los consejos comunitarios como las personas que viven en otros territorios, optaron por la sustitución gradual.

Figura 26: Erradicar forzosamente o sustituir



Fuente: Encuesta 2021

Por último, queremos rescatar un tema clave para el programa que está relacionado con las agencias y el personal encargado de la sustitución. Es claro que la transición de una economía ilícita a una lícita en el marco de un proceso de paz era una operación de alto riesgo, que precisaba de varios esfuerzos institucionales a distintos niveles. El punto 1 y el punto 4 aspiraban transformaciones sociales contundentes en los territorios afectados por la violencia, la inequidad agraria y el conflicto armado. La efectividad de estos cambios, además de contar con los recursos y el presupuesto necesario, necesitaba una burocracia consolidada en los territorios. El PNIS -y otros asuntos sobre el tema agrario- adolecen de una burocracia fuerte. En Gutiérrez et al. (2019) vimos la relación entre número de usuarios inscritos y funcionarios. En realidad, las casi 100 mil familias desbordaban la capacidad de atención del personal del PNIS. La siguiente tabla permite ver este escenario:

Tabla 9 Relación funcionarios PNIS-Usuarios:

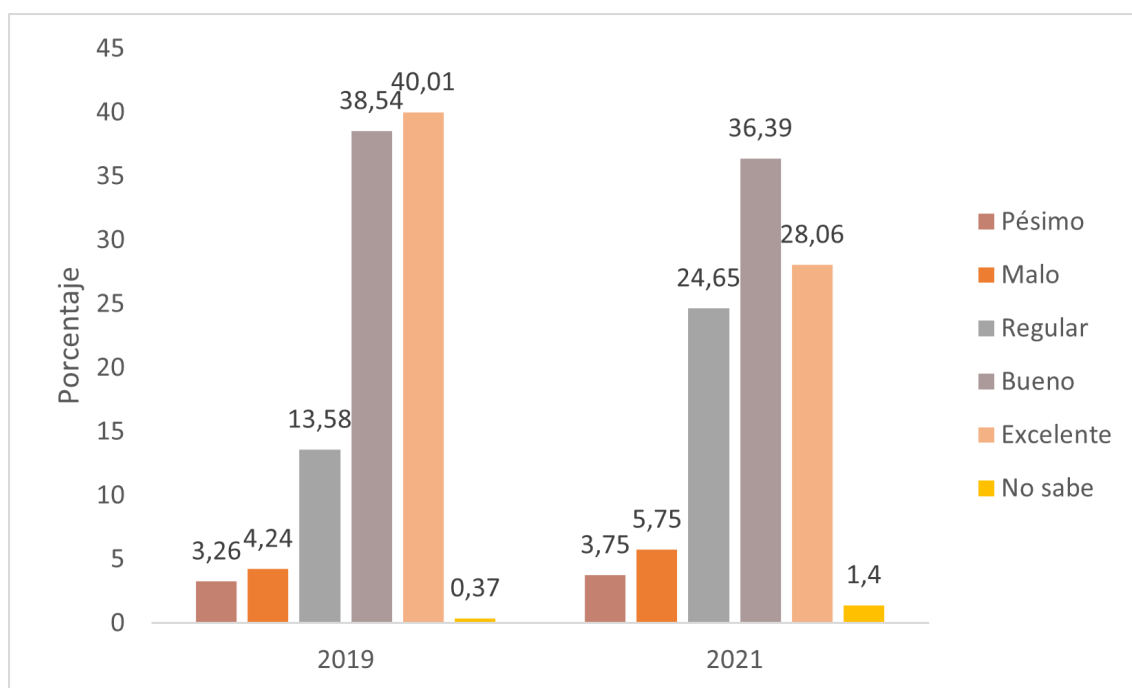
Departamento	Número de Funcionarios PNIS	Número de familias inscritos PNIS-Informe UNODC No. 17	Relación Inscritos/Funcionarios
Bogotá	34		
Jurídicos	15		
Antioquia	9	11777	1308
Arauca	3	496	165,3
Caquetá	5	12951	2590,2
Cauca	6	5685	947,5
Chocó	1		
Córdoba	5	5996	1199,2
Guaviare	5	7251	1450,2
Meta	8	9702	1212,7
Nariño	12	17235	1436,2
Norte de Santander	4	3000	750
Putumayo	12	20331	1694,2
Sur de Bolívar	5	2754	550,8
Valle del Cauca	3	1066	355,3
Vichada	3	826	275,3
Sistema de información	3		
Supervisión	6		
TOTAL	139	99070	

Fuente: Gutiérrez et al (2019). Datos obtenidos con base en Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662 / IDM 1207004 del 17 de octubre del 2019.

La Encuesta del 2021 nos muestra que, a pesar de los incumplimientos, las personas inscritas valoraron positivamente las acciones de los funcionarios del

PNIS. Luego, para una posible corrección del programa es vital recuperar estos legados y valoraciones positivas de la institucionalidad.

Figura 27 Percepción sobre los funcionarios del PNIS:



Fuente: Encuesta 2021

## Conclusiones

El informe ha presentado una valoración exhaustiva sobre el estado de implementación del PNIS, desde la cual se confirma el sistemático incumplimiento del programa. Desde el componente más inmediato, como los pagos bimensuales del PAI individual, hasta el aspecto más central y estratégico, como la prelación de la sustitución sobre la erradicación forzada, han fallado indiscutiblemente. Garantizar una transición de los cultivos ilícitos a economías legales no es sostenible ni viable en este escenario de limitaciones en la implementación y de ciertamente brutales omisiones en aspectos claves del programa, como la ley de tratamiento penal diferencial.

La sustitución planteada en los términos del AFP requería esfuerzos presupuestales y capacidades institucionales que nunca han existido en estos

cinco años de implementación del Acuerdo. Intentar dar recomendaciones o hablar de corregir las tendencias de la implementación del programa —o más bien de la falta de implementación o incumplimiento, resulta en una tarea sin sentido. La sustitución de cultivos de uso ilícito propuesta bajo el Acuerdo Final de Paz no cumplió su objetivo, garantizar una transición sostenible para las y los pequeños productores hacia la legalidad. Las amplias apuestas de transformación territorial están aún más lejos de cumplirse. Las condiciones de seguridad en los territorios empeoran cada día. En nuestras regiones de estudio, los actores armados han llegado a prohibirle a los líderes hablar de sustitución. Las garantías de seguridad hoy en día hacen imposible un proceso de transición.

Aunque el PNIS se muestra como un programa sin arreglo o en los tonos más pesimistas, como un programa fracasado, nuestra encuesta muestra que la sustitución voluntaria y concertada sigue siendo la mejor opción que encuentran los campesinos cultivadores para hacer el tránsito hacia la legalidad. Claro está, en un escenario donde el campesino cultivador se enfrenta a la “zanahoria” del desarrollo alternativo o al represivo “garrote” de la erradicación forzada, la “zanahoria” aparece como una opción más benéfica, así en algunos casos esté llena de complicaciones, desconfianzas, incumplimientos, y no pocas veces esté destinada al fracaso. Pareciera que el mensaje, en un tono cero esperanzador, es seguir intentando el diálogo y la concertación con las comunidades que subsisten de estos cultivos, intentar nuevas secuencias de intervención y ojalá que próximos esfuerzos por sustituir no caigan en el incumplimiento cínico a los acuerdos entre el gobierno y los coccaleros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asocurn, A. de C. U. R. N. (2017). Erradicación forzada incumple acuerdos de La Habana. Prensa Rural. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20960>
- Acero, C., & Machuca, D. (2021). The substitution program on trial: progress and setbacks of the peace agreement in the policy against illicit crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89, 103158. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103158>
- Acero, C., Parada, M., & Machuca, D. (2019). LA PAZ NARCOTIZADA: DECISIONES, PRESIONES Y DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO. *Análisis Político*, 97.
- Archila, E. (2020, September 29). “En 2 años hemos tenido que hacer lo que se debió hacer en 4”: Archila. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-con-emilio-archila-en-2-anos-hemos-tenido-que-hacer-lo-que-se-debio-hacer-en-4-540647>
- CEPDIPO. (2021). Las “hojas de ruta” de los programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET) Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de paz. <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>
- COCCAM. (2017a). Comunicado a la Opinión Pública: ESMAD debe frenar acciones violentas contra comunidades campesinas del país.
- COCCAM. (2017b). Comunicado COCCAM Nariño y COCCAM municipio de Tumaco.
- COCCAM. (2020). Comisión Política Nacional de la COCCAM. A LA POBLACION COLOMBIANA EN RECHAZO A LA ENTREVISTA PUBLICADA EN EL PERIODICO EL ESPECTADOR EL VIERNES 24 DE ENERO DE 2020.
- COCCAM. (2021, April 13). Rechazo a la reanudación de la fumigación con glifosato y llamado a la acción unitaria de las organizaciones en defensa de lo acordado en el acuerdo de paz. <https://twitter.com/COCCAMColombia/status/1382085846451503104/photo/2>
- Coccam Caquetá. (2020, November 6). Comunicado a la Opinión Pública COCCAM Caquetá.
- COCCAM, Frontera, C. C. A. M. y, ASOMINUMA, ASOPORCA, & Tumaco, D. de. (2017). Comunicado a la Opinión Pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2019). Informe de Gestión PNIS.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2021a). Avanza la sustitución con legalidad. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2021b). Informe de Resultados agosto 2021. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2020, June). Avanza la sustitución con legalidad. Diagnóstico, avances y Planeación PNIS.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2021c). Informe de resultados octubre 2021. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>
- Contraloría General de la República. (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- Contraloría General de la República. (2021). Quinto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.
- Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. (2017). DESCRIPCIÓN HOJA DE RUTA METODOLÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PNIS.
- El Nuevo Siglo. (2021). "No es posible ampliar el programa de sustitución de cultivos." El Nuevo Siglo. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-16-2021-no-es-posible-ampliar-el-programa-de-sustitucion-de-cultivos-con-este-modelo>
- El Tiempo. (2021a). Erradicación: en promedio, cada día de 2021 se han registrado tres bloqueos. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/erradicacion-en-promedio-cada-dia-de-2021-se-han-registrado-tres-bloqueos-629047>
- El Tiempo. (2021b). Este 2021 van 1.017 bloqueos para evitar jornadas de erradicación de coca. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/erradicacion-forzada-este-2021-van-1-017-bloqueos-para-frenar-labores-628667>



## BIBLIOGRAFÍA

- Guaviare, C. (2017). Comunicado COCCAM Guaviare, Sur del Meta y Suroccidente de Vichada, MIA Departamento Guaviare y Sur del Meta Fundación por la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario del oriente y centro de Colombia.
- Gutiérrez, F., Machuca, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 97.
- Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). <http://files/5597/Gutiérrez et al. - 2020 - Paz sin garantías el asesinato de líderes de rest.pdf>
- Justicia, M. de. (2018). RUTA FUTURO: POLÍTICA INTEGRAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS.
- Machuca, D., & Marín, M. (2020). Erradicación Forzada: una política que mata. <https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>
- Machuca, D., & Triana, B. (2021). El regreso de las aspersiones: una afrenta a la paz. In *Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria* (Ed.), Fumigación: Daños a la salud democrática. <https://www.observatoriodetierras.org/reportes-semestrales-sobre-proceso-de-restitucion/>
- MEROS. (2020, November 24). ¡¡¡ACUERDO HUMANITARIO YA!!! 24 de Noviembre de 2020 Comunicado a la Opinión Pública.
- Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria. (2020). La sustitución agoniza en Tumaco. *El Espectador Colombia 2020*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/la-sustitucion-agoniza-en-tumaco-columna-904917>
- Organizaciones Sociales del Catatumbo. (2021). Comunicado público en respaldo a las organizaciones sociales del Catatumbo. <https://twitter.com/CpdhDe/status/1455900181816303621/photo/1>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo Informe al Congreso Sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz.
- Procuraduría General de la Nación. (2021a). INFORME SOBRE EL ESTADO DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE ACCESO A TIERRAS Y USO DEL SUELO RURAL CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO DE PAZ.

## BIBLIOGRAFÍA

- Procuraduría General de la Nación. (2021b). Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance del Acuerdo de Paz. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer informe Acuerdo de Paz 2021 .pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021.pdf)
- Protesta en Anorí por el inicio de las erradicaciones forzadas. (2021, October 23). <https://twitter.com/GarantiasPSG/status/1452075417108615168>
- Región. (2019). Pnis no recibirá nuevas familias para sustitución de coca. La Opinión. <https://www.laopinion.com.co/region/pnis-no-recibira-nuevas-familias-para-sustitucion-de-coca-174046#OP>
- Revista Semana. (2021). Atención: libres los 187 militares que estaban secuestrados en el Catatumbo. Revista Semana2. <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-libres-los-187-militares-que-estaban-secuestrados-en-el-catatumbo/202106/>
- Secretaría Técnica CINEP & CERAC. (2021). Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/884-segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- UNDOC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)
- UNODC. (2020). Informe Ejecutivo UNODC No. 23.
- Valencia, M., & Triana, B. (2021). Embaucaron a los campesinos y a la paz. El Espectador Colombia 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/embaucaron-a-los-campesinos-y-a-la-paz/>
- Vasquez, D. (2021). Campesinos de Anorí denuncian intimidaciones con disparos al aire en operativos de erradicación. Blu Radio2. <https://www.bluradio.com/blu360/antioquia/campesinos-de-anori-denuncian-intimidaciones-con-disparos-al-aire-en-operativos-de-erradicacion>

- Verdad Abierta. (2017). Tensión por masacre de Tumaco se traslada a los discursos. <https://verdadabierta.com/tension-por-masacre-de-tumaco-se-traslada-a-los-discursos/>
- Veredas Tumaco. (2017, April 8). Comunicado veredas de Tumaco.

### Entrevistas

- ·Lideresa Tumaco, 9 de diciembre 2018
- ·Usuaría PNIS Tumaco, 24 de febrero 2019
- ·Usuaría PNIS Tumaco, 26 de abril 2019
- ·Reunión usuarios PNIS, 2 julio 2019
- ·Lideresa Tumaco, 21 de mayo 2021
- ·Líder campesino Tumaco, 23 de mayo 2021
- ·Reunión usuarios PNIS, 26 mayo 2021

### Anexos

#### Anexo 1

#### Ficha técnica Encuesta PNIS 2021-Tumaco

- **Grupo Objetivo:** Hombres y mujeres mayores de 18 años que estén inscritos en el programa de Erradicación y Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS); y que hayan participado en la medición anterior (2019)
- **Marco Muestral:** Corresponde a las veredas de los municipios seleccionados.
- **Tamaño de la Muestra:** 413 encuestas.
- **Técnica:** Entrevista personal mediante aplicación de cuestionario estructurado.
- **Tiempo de recolección:** Del 18 de mayo al 4 de junio de 2021.
- **Cobertura Geográfica:** San Andrés de Tumaco (Nariño)

### I. MUESTREO

#### 1. Componentes básicos

Tipo de operación estadística:

Encuesta por muestreo estratificado por conglomerados desiguales.

Población objeto:

Corresponde a las familias registradas en el Programa de Erradicación y Sustitución de Cultivos Ilícitos localizados en:

a. San Andrés de Tumaco (Departamento de Nariño): Concentra 16.658 familias residentes en 133 veredas.

Población sujeto:

Debido a problemas de orden público, presencia de grupos armados al margen de la ley, desplazamiento a otros municipios, o desinterés por parte de los líderes sociales que los representan, se estudió una parte de la población así:

a. San Andrés de Tumaco (Departamento de Nariño): Concentra 12.719 familias residentes en 93 veredas, correspondiente al 77% de la población objeto.

Cobertura y desagregación geográfica:

De acuerdo con el diseño muestral los resultados de esta investigación son representativos de las familias que hacen parte de la población sujeto conformada por las 93 veredas de San Andrés de Tumaco que se describen en el Anexo 1\_Tumaco.

Unidades Estadísticas

La unidad primaria de muestreo fue la vereda y la unidad secundaria de muestreo correspondió a la familia perteneciente al programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.

La unidad de observación son aquellos conjuntos de elementos que componen el universo con una característica específica. En este

caso la unidad básica de observación es la familia, y la unidad informante correspondió al jefe del hogar.

### 2. Diseño muestral:

#### Marco muestral

Está constituido por el inventario de veredas donde residen las familias pertenecientes al programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.

#### Tipo de muestreo

Inicialmente, se debe aclarar que un grupo de 16 veredas se incluyeron de manera forzosa dentro de la muestra, las cuales habían sido seleccionadas en la medición del 2019; esto se realizó con el fin de poder monitorear y comparar los resultados en tendencia que se obtuvieron en dicha medición.

Para el otro grupo de veredas se llevó a cabo el siguiente procedimiento:

De acuerdo con los objetivos y las características del marco, se optó por una muestra probabilística, estratificada, de conglomerados, multietápico, según los siguientes criterios:

#### — Probabilístico

Cada unidad primaria de muestreo de la población sujeto (Vereda), tiene una probabilidad de selección conocida y superior a cero (Probabilidad calculada a partir del número de familias que agrupa con respecto al total de familias pertenecientes al estrato al que pertenece).

#### — Estratificada

Este método asegura una mejor precisión de la muestra, al disminuir la varianza de las estimaciones.

#### — Criterios de estratificación

Al interior de Tumaco se identificaron las veredas donde se ubican las familias pertenecientes al programa de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Teniendo en cuenta que las veredas agrupan un número disímil de familias que oscila entre 629 y 1 familias, se procedió a clasificar las veredas en cuartiles.

Posteriormente se seleccionó para cada cuartil una muestra de veredas, la cual se asoció a un conglomerado (agrupación geográfica que concentra un número determinado de familias).

Y para cada una de las veredas seleccionadas aleatoriamente, se procedió a realizar la escogencia de las familias y su correspondiente unidad informante

### 3. Tamaño de la muestra

Teniendo en consideración las características de la población objeto de estudio, su ubicación geográfica, acceso, situación de orden público y temática a ser desarrollada, se definió el siguiente tamaño de muestra, buscando obtener resultados a nivel general con una confiabilidad del 95% y un margen de error no superior al 4,8% para fenómenos de ocurrencia superiores al 50%.

#### a. Muestra

Se realizaron en total 413 encuestas, distribuidas de la siguiente manera:

VEREDA	CULTIVA- DOR/A	RECOLEC- TOR/A	NO CULTIVA- DOR/A	NO SABE / NO RESPONDE	TOTAL
IMBILI	6	1	21	0	28
CANDELILLA	23	0	1	0	24
16 AGOSTO /CANDELILLA	19	0	0	0	19
LA BALSA	17	0	0	0	17
ALTO PUSBI ZONA 5	16	0	0	0	16
PITAL PIRAGUA	6	0	8	2	16
LAS MERCEDES	15	0	0	0	15
SAN JOSÉ DE CAUNAPI	15	0	0	0	15
SAN JOSE DEL GUAYABO	15	0	0	0	15
LA GUAYACANA	12	1	0	0	13
LA VARIANTE KM 54	12	0	1	0	13
PALO SECO	12	0	0	1	13

## BIBLIOGRAFÍA

PUEBLO NUEVO KM 41	12	1	0	0	13
CHAJAL	11	0	1	0	12
EL PARAÍSO	11	0	1	0	12
PAMBIL KM 43	12	0	0	0	12
PULGANDE KM 53	7	5	0	0	12
RESTREPO	12	0	0	0	12
SAN ANTONIO DE CURAY	11	1	0	0	12
SAN FRANCISCO	12	0	0	0	12
VAQUERIO KM 69	8	4	0	0	12
BELLAVISTA	9	0	2	0	11
PAMBILAR	6	0	5	0	11
LA PIÑUELA	10	0	0	0	10
MIRAS PALMAS	9	0	1	0	10
RASTROJADA	10	0	0	0	10
LA VEGA	8	0	0	1	9
TIESTERIA ZONA 4	8	1	0	0	9
CHILVI	8	0	0	0	8
EL PANAL	5	0	3	0	8
INGUAPI DEL GUADUAL	7	0	1	0	8
LA LOMA	1	0	5	0	6
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>	<b>14</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>413</b>