

Cita

Bernal, M.P. (Ed.). (2024). Políticas públicas y conflictos socioterritoriales: Análisis del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. Documento de trabajo No 288. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Autores

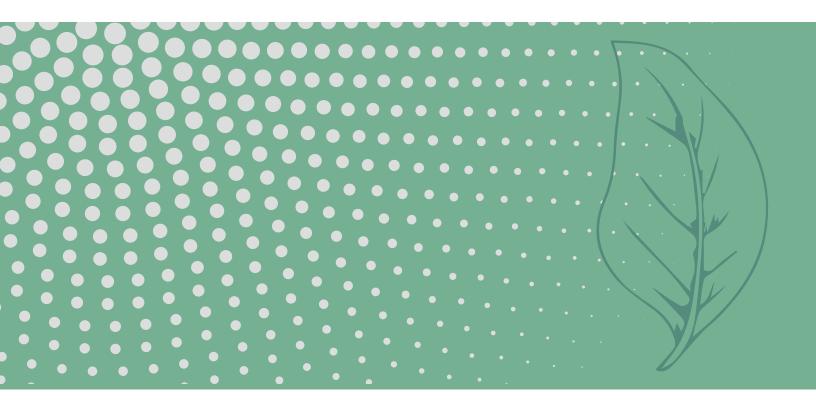
María del Pilar Bernal Gómez, Investigadora Principal en Rimisp. Politóloga con maestría en Sociología. Doctora en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos.

Contacto: pbernal@rimisp.org - mpbernalg@gmail.com

Cristhian Rodríguez, Investigador Social. Sociólogo, especialista en Planeación Urbana y Regional con maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto.

Contacto: crodriguez@rimisp.org

Lilia Sánchez, Asistente de Investigación en Rimisp. Economista con maestría en Gestión Ambiental. Contacto: lsanchez@rimisp.org



Este documento es el resultado del programa General and Core support for Institutional Strengthening for Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en su componente programático, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

ACRÓNIMOS

AAI: Asistencia Alimentaria Inmediata

AF: Acuerdo Final

AME: Áreas de Manejo Especial ANT: Agencia Nacional de Tierras ATI: Asistencia Técnica Integral

ASCAMCAT: Asociación Campesina del Catatumbo

ANZORC: Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

BCE: Banco Central del Ecuador

CIMA: Comité de Integración del Macizo Colombia

COCCAM: Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca,

Amapola y Marihuana

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

ELN: Ejército de Liberación Nacional

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FENSUAGRO: Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria

GME: Grupos Móviles de Erradicación

IPM: Índice de Pobreza Monetaria

IPMR: Índice de Pobreza Multidimensional Rural

SIMCI: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso Ilícito

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas PAI: Plan de Atención Inmediata Individual PAIC: Plan de Atención Inmediata Comunitario

PC: Plan Colombia

PCIM: Plan de Consolidación Integral de la Macarena

PECIG: Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el

Herbicida Glifosato

PDET: Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

PISDA: Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

PFGB: Programa de Familias Guardabosques

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

PNN: Parques Nacionales Naturales

PLANTE: Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

PUPSOC: Proceso de Unidad Popular del Suroccidente

RRI: Reforma Rural Integral

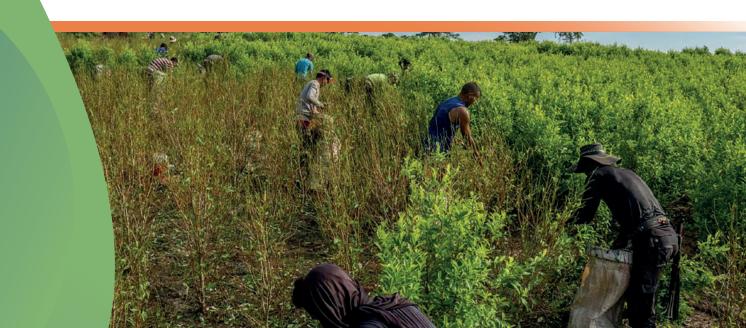
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ZMA: Zonas de Manejo Ambiental ZPA: Zonas De Protección Ambiental



ÍNDICE

Introducción	6
1. Políticas para la atención a los cultivos de hoja de coca, producción y comercialización de cocaína: prohibición	
y seguridad	10
2. Trayectoria del Programa Nacional Integral de Sustitución	
de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	17
2.1 PNIS en el territorio: El caso del municipio de El Tambo en el	•
departamento del Cauca	24
2.1.1 Caracterización general del territorio	25
2.1.2 Población y territorialidades étnicas	27
2.1.3 Condiciones sociales, económicas y productivas	29
2.1.4 Ordenamiento Ambiental del territorio	29
2.1.5 Presencia de cultivos ilícitos	31
2.1.6 Implementación del PNIS en el municipio de El Tambo (Cauca)	33
3. Mapeo de conflictos socioterritoriales	39
3.1 Eje 1: Articulación y respuesta institucional	40
3.2 Eje 2: Tejido comunitario y organizativo	46
3.3 Eje 3: Zonas de Protección Ambiental (ZPA)	50
4. Conclusiones y recomendaciones	52
5. Referencias	61



ÍNDICE

Tablas

Tabla 1. Síntesis Programas para la atención al cultivo de hoja de coca,	
la producción de cocaína y comercialización (1982 -2022)	13
Tabla 2. Descripción y avances por componentes en la implementación del PNIS	20
Tabla 3. Consejos Comunitarios en el municipio de El Tambo	28
Tabla 4. Resguardos indígenas en el municipio de El Tambo	28
Ilustraciones	
Ilustración 1. Características de un enclave agroindustrial de producción de coca	11
Ilustración 2. Línea de tiempo programas para la atención al problema de drogas	12
Ilustración 3. Planes e Instrumentos para la planeación de la implementación del AF.	. 17
Ilustración 4. Componentes Del Programa Nacional De Sustitución De Cultivos	
Ilícitos (PNIS)	19
Ilustración 5. "Nuevas estrategias para la sustitución de cultivos diseñadas en el	
gobierno duque (2018-2022)"	23
Gráficas	
Gráfica 1. Distribución de la población por áreas geográficas en El Tambo	2 7
Gráfica 2. Cultivos de coca	32
Gráfica 3. Distribución de familias inscritas al PNIS	33
Gráfica 4. Familias Con Asistencia Alimentaria Inmediata	34
Gráfica 5. Avance de sustitución	35
Gráfica 6. Familias recolectoras contratadas dentro de las Obras de Interés	
comunitario	36
Gráfica 7. Erradicación manual de Coca	44
Mapas	
Mapa 1. Subregión centro del Departamento del Cauca	25
Mapa 2. Municipio El Tambo dentro de la subregión centro del Cauca	26
Mapa 3. Zonas de protección ambiental y ordenamiento especial del territorio	31

INTRODUCCIÓN¹

El proyecto de investigación "Dinámicas territoriales y conflictos socioterritoriales (CST) asociados a la producción (cultivo) y/o circulación (transito) de drogas ilícitas en la subregión andina de Latinoamérica"² se inscribe dentro del área de temática sobre conflictos socioterritoriales (CST) de Rimisp, y tiene como punto de partida dos elementos. Por una parte, la comprensión de estos conflictos como procesos complejos atravesados por asimetrías de poder, donde las contradicciones entre actores colectivos (territoriales y extraterritoriales), evidencian distintas maneras de entender el territorio y su desarrollo; visiones que pueden entrar en contradicción y generar tensiones de distinta intensidad. Por tanto, los conflictos pueden estar relacionados con la configuración del territorio, su funcionamiento y gobernanza, el acceso y uso de sus recursos, la forma en que éstos son distribuidos y, los criterios que definen la inclusión/exclusión de los distintos actores sociales en la deliberación y toma de decisiones determinantes para sus trayectorias de desarrollo (Bernal Gómez, 2022). Por otra parte, y retomando hallazgos de programas de investigación previos de Rimisp respecto a dinámicas territoriales rurales (Berdegué et al., 2012), este estudio toma como premisa que las políticas y/o arreglos institucionales pueden causar efectos diferenciados y adversos a sus propósitos, si no son diseñados y ejecutados desde un enfoque territorial. En este sentido, la implementación de las políticas, programas o proyectos pueden tanto desencadenar y profundizar desacuerdos en los territorios, así como coadyuvar a su distensión v tratamiento.

En esta perspectiva, la comprensión de los CST se configura como una puerta de entrada para el logro de al menos dos propósitos. El primero, entender las dinámicas territoriales y analizar la relación que pueden establecerse entre éstas y la emergencia, reactivación, perpetuación o transformación de dichos conflictos. El segundo, recabar evidencia que fundamente el diseño e implementación de mecanismos que desde un enfoque territorial promuevan un tratamiento adecuado de este tipo de conflicto; de tal manera que puedan convertirse en oportunidades para la generación de innovaciones institucionales (formales e informales) que aporten a la gobernanza de los territorios atendiendo a las condiciones y capacidades locales. Siguiendo esta perspectiva, el conocimiento de los conflictos en su complejidad permita valorar estrategias para afrontarlos pacíficamente, posibilita una mejor comprensión de las realidades políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de los territorios, al tiempo que permite contribuir desde el enfoque territorial a un mejor diseño e implementación de políticas y programas adecuados para el desarrollo rural.



¹Los autores de esta publicación agradecemos la labor de Javier Arellano Yangüas, Sergio Guarín León y Carlos Córdoba Martínez como lectores de la versión preliminar de este documento, cuyos comentarios y sugerencias de ajuste han enriquecido esta versión final.

² Investigación diseñada y coordinada por el área de conflictos socioterritoriales de Rimisp, en el marco de la ejecución del proyecto "General support to promote transformation strategies to achieve territorial equity based on a nuanced understanding of the challenges faced by rural territories in Latin America and core support for institutional strengthening" financiado por la Fundación Ford.

Esta investigación tiene como propósito explicar las relaciones que pueden establecerse entre la implementación de políticas públicas orientadas a la atención de la problemática de las drogas ilícitas, especialmente de aquellas orientadas a la eliminación y sustitución de cultivos de coca, y la generación, profundización o transformación de CST en territorios rurales de Ecuador, Perú y Colombia. Para ello se han realizado tres estudios de caso en estos países, en territorios donde ha sido implementada alguna política para la atención de estos asuntos en el periodo 2012 -2022. De esta manera se buscó entender los enfoques que han tenido estas políticas, cómo fueron implementadas en los territorios estudiados y cuáles fueron los CST provocados por estas intervenciones o de qué manera profundizaron conflictos existentes. En este sentido, se ha optado por un enfoque metodológico de investigación cualitativa dado que se busca comprender procesos y las relaciones de causalidad existentes entre ellos, definiendo como estrategia la elaboración de casos de estudio en los distintos países.

En este informe de investigación se presenta el caso de estudio sobre Colombia. Se parte de una revisión general de los enfoques de atención a problemas de las drogas ilícitas que han definido las políticas implementadas en el país en el periodo delimitado, para concentrarse en el análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) cuya implementación inició en 2017, en cumplimiento del Acuerdo Final firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en 2016. Para ello, se ha recopilado información de fuentes secundarias y algunas fuentes primarias obtenidas a través de la realización de entrevistas semiestructuradas, a personas vinculadas a la temática o habitantes de territorios en los que el PNIS ha sido implementado. Para la revisión de resultados del programa fueron consultados principalmente, los reportes generados por el Sistema de Monitoreo a Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas. Sin embargo, el proceso de investigación tuvo como limitante la inexistencia de cifras oficiales por parte del gobierno nacional para dar cuenta del seguimiento a la implementación del programa en el periodo 2018 - 2022.



El documento se divide en cuatro partes. La primera realiza una síntesis de los enfoques que han determinado la definición de las políticas para la atención del problema de las drogas, como ha sido reiteradamente denominado por los gobiernos del país en el periodo estudiado, en las distintas etapas de su cadena de valor. La segunda se concentra en el PNIS, política creada para atender desde una perspectiva integral la eliminación y sustitución de cultivos de hoja de coca, caracterizando el contexto de su definición y principales componentes. Para entender la manera como el PNIS fue implementado en los territorios, el estudio realiza un acercamiento al departamento del Cauca y se concentra en el municipio de El Tambo, como ejemplo de uno de los territorios priorizados para la implementación en del programa. La tercera parte, presenta una identificación y caracterización de conflictos socioterritoriales vinculados a la ejecución de esta política los cuales han sido agrupados en tres ejes. Conflictos relativos a: i) la articulación y respuesta institucional; (ii) el tejido comunitario y organizativo; y (iii) el manejo de zonas de protección ambiental. Finalmente, se plantean las conclusiones del estudio en las que se identifican los principales hallazgos y se realizan recomendaciones para el diseño e implementación de este tipo de programas a partir del análisis realizado.

Entre los hallazgos se destaca que la ejecución del PNIS provocó y profundizó conflictos socioterritoriales manifiestos y latentes entre el Estado y las comunidades vinculadas, así como al interior de éstas; al tiempo que evidenció conflictos preexistentes provocados por la falta de articulación intersectorial e interinstitucional, tanto para la definición como para implementación de políticas públicas en los territorios. Asimismo, se identificó la afectación de la cohesión comunitaria y el debilitamiento de la confianza intracomunitaria de las bases hacia sus líderes sociales, debido a las brechas entre la manera como se definió y fue conducido este programa en los territorios; al igual que por la falta de garantías de seguridad tanto para quienes lo lideraban como para aquellos que se vincularon como beneficiarios en un contexto de recomposición del conflicto armado. Finalmente, se identifica la profundización de conflictos existentes en zonas de manejo especial, dentro de las que se incluyen las zonas de protección ambiental debido a la carencia de una mirada diferencial y falta de articulación institucional desde el diseño del programa, el cual requería la realización de ajustes normativos que posibilitaran un manejo sostenible de recursos presentes en este tipo de territorios por parte de familias beneficiarias.





Atendiendo a los hallazgos realizados, entre las recomendaciones para la definición y efectivo desarrollo de un programa para la eliminación y sustitución de cultivos ilícitos desde una perspectiva integral de atención al problema de las drogas, que aporte al tratamiento y transformación de los conflictos socioterritoriales se plantea entre otros asuntos: (i) la necesidad de incorporar de manera efectiva el enfoque territorial, esto es, reconocer desde el momento del diseño de la política las condiciones diferenciadas de los territorios lo cual no equivale a focalizar geográficamente programas sectoriales; (ii) promover la complementariedad entre las intervenciones que se realicen, evitando la tensión entre intervenciones simultáneas y sectoriales con alcances limitados, y en ocasiones, contradictorias; (iii) los programas deben encadenarse a un conjunto de políticas de mediano y largo plazo que contribuyan a superar las brechas existentes con territorios no vinculados a este tipo de economía ilegal; (iv) es necesario entender estos territorios como sistemas abiertos, para cuya transformación se requiere la interconexión con otros territorios y en permanente relación con las acciones y debates realizados en otras escalas (local, regional, nacional, internacional); (v) el proceso de diseño de las políticas debe proyectar los impactos diferenciales que en la etapa de implementación es posible generar. Es así como debe preverse, entre otros asuntos, la reconfiguración del conflicto armado interno, los CST existentes y los que podrían ser creados a partir de dicha intervención identificando estrategias para su adecuado tratamiento y así contribuir, más bien, dado que busca comprender procesos y las relaciones de causalidad entre ellos definiendo como estrategia la elaboración de casos de estudio en los distintos países a su desescalamiento v transformación.

Esperamos que los resultados obtenidos con este ejercicio de investigación aplicada aporten a una mejor comprensión de la manera como las políticas públicas orientadas al tratamiento del problema de las drogas pueden generar, profundizar y afectar la trayectoria de distintos tipos de conflictos en territorios rurales vinculados a estas economías ilícitas. Asimismo, a partir de este mejor entendimiento contribuyan a la formulación de políticas públicas pertinentes y efectivas para el desarrollo territorial; al igual que dichas políticas, se configuren como estrategias que permitan tratar y transformar de manera adecuada los conflictos, procurando la vinculación de los distintos actores involucrados, en especial, de aquellos históricamente excluidos.

1. POLÍTICAS PARA LA ATENCIÓN A LOS CULTIVOS DE HOJA DE COCA, PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE COCAÍNA: PROHIBICIÓN Y SEGURIDAD

El cultivo de hoja de coca, la producción de cocaína y su comercialización ha sido un tema de gran relevancia en la agenda de un país como Colombia. De acuerdo con el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV (2022), la economía colombiana tiene una relación orgánica y estructurante con las rentas del tráfico de cocaína y marihuana, y aunque ha sido así durante décadas, aún no logra comprenderse su influencia en la historia económica de este país.

La presencia de cultivos de uso ilícito históricamente ha estado estrechamente relacionada con la economía del conflicto armado que en las últimas cinco décadas ha afectado al país. El dinero generado por la comercialización de la droga y el lavado de activos ha impulsado la conformación de las distintas mafias relacionadas con el control a la producción y la comercialización de las drogas, ha penetrado estructuras estatales a través de redes de corrupción, al igual que ha contribuido al financiamiento de distintos grupos armados ilegales como guerrillas y estructuras paramilitares. De igual manera, ha sido la única fuente de ingreso básico para un gran número de población campesina ubicada en zonas con una baja presencia estatal y poca oferta de servicios. De ahí que varios gobiernos han insistido en la necesidad de atender el problema de los cultivos, la producción y comercialización de la droga como condición para poner fin al conflicto armado y social presente en las zonas rurales. Por ello, dentro del proceso de negociación (2012-2016) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC-EP) uno de los puntos de la agenda y acuerdo entre las partes fue el relacionado con la "Solución definitiva al problema de las drogas" (punto 4), como aspecto central de la Reforma Rural Integral.

Desde mediados de los noventa, el país inició su configuración como uno de los lugares con mayor extensión de tierra dedicada a la siembra de cultivos de uso ilícito. En los años 90 pasó de tener un 19% del total del área cultivada con hoja de coca, siendo el tercer productor de hoja de coca a nivel mundial, a ubicarse en el primer lugar con un 70% de la producción en el año 2000 (Consejo Nacional de Política Económica y Social et al., 2010).

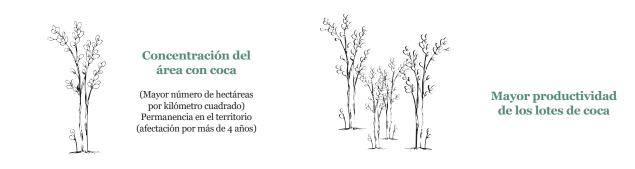
El país ha atravesado distintos ciclos, determinados por hechos a nivel nacional e internacional que han afectado el comportamiento de expansión de las áreas con cultivos de uso ilícito. En este sentido, para el 2021 el país alcanzó la cifra más alta de hectáreas cultivadas dentro del territorio nacional y fue considerado el principal productor de cocaína con el 75% de participación a nivel mundial. Durante muchos años la población campesina se integró dentro de la cadena de valor, especialmente, en los procesos de cultivo y recolección de la hoja de coca. Sin embargo, desde 2016 la tendencia hacia la concentración de los cultivos configurando enclaves productivos, generaron cambios en la estructura de este mercado que favorecían el control de las cadenas ilegales, reflejado en una mayor relación entre los cultivadores tanto con el cultivo, como con algunas etapas de extracción, transformación y comercialización (UNODC & SIMCI, 2021a y 2018).

Esta tendencia se evidencia en los hallazgos del informe elaborado por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de uso Ilícito de Naciones Unidas para Colombia respecto al 2021³ (UNODC & SIMCI, 2022a), dentro de los que se destacan:

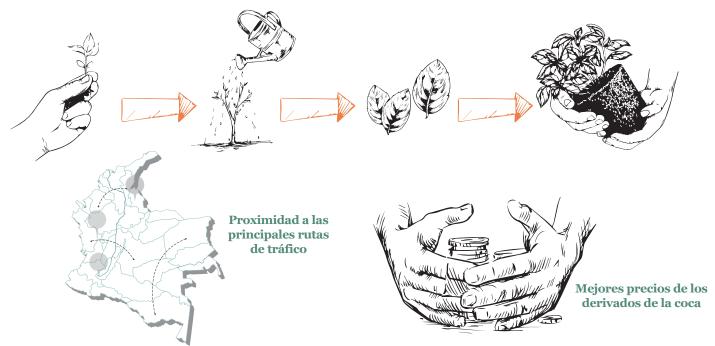
• Un aumento del 43% de área destinada a los cultivos de la hoja de coca en el territorio colombiano entre 2020 y 2021, pasando de 143.000 a 204.000 hectáreas cultivadas. El 62% de estos cultivos se ubican en departamentos fronterizos como Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

- El 52% del área con coca se localiza en zonas de manejo especial como Parques Nacionales Naturales, zonas de protección de ley 2 de 1959, resguardos indígenas y tierras tituladas a comunidades negras. Situación que pone en riesgo para la pervivencia de las culturas ancestrales del país y su biodiversidad debido a, por ejemplo, la invasión de territorios indígenas por parte de colonos cocaleros, la creciente monetarización de las economías indígenas y la pérdida de autoridad de gobiernos tradicionales (Perafán, 1999).
- Se identifica la conformación de 14 enclaves para la producción agroindustrial de cocaína en el país, tendencia que UNODC registra desde 2019, cuyas características se explicitan en la siguiente ilustración:

Ilustración 1. Características de un enclave agroindustrial de producción de coca



Presencia de todos los eslabones de la cadena productiva



Fuente: Elaboración propia con base en (UNODC & SIMCI, 2022)

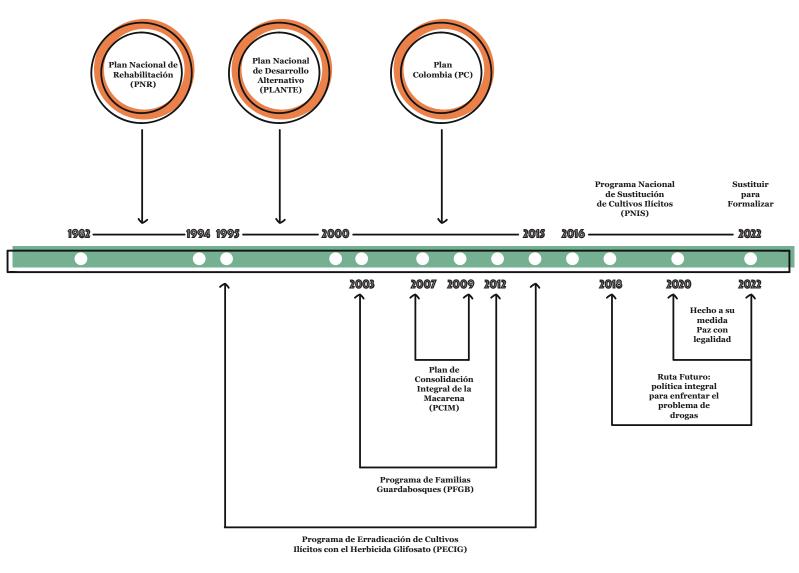
11

³ El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de Uso Ilícito (SIMCI), es un proyecto conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho. El proyecto SIMCI socializa anualmente un informe centrado en el cultivo y producción de cocaína en el país (UNODC-SIMCI, 2022).

Si bien para el SIMCI los resultados del informe reflejan la interacción de factores estructurales que impulsan la presencia de esta economía ilegal, tales como la vulnerabilidad territorial, el aumento de la demanda global de cocaína y la dinámica de los actores ilegales en los territorios (UNODC & SIMCI, 2022a); otras posiciones señalan que estos hallazgos son evidencia de las fallas del modelo prohibicionista aplicado en el territorio nacional (Devia et al., 2022).

Si bien en Colombia se han mezclado esquemas en esta temática, en términos generales, el enfoque para la atención a las drogas en Colombia ha respondido predominantemente al modelo de la "guerra contra las drogas". En él se priorizan acciones orientadas a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo bajo una perspectiva de seguridad y el castigo a las personas involucradas. En la siguiente línea de tiempo se identifican los principales programas implementados por los distintos gobiernos de Colombia, partiendo desde la década de los ochenta a la actualidad.

Ilustración 2. Línea de tiempo programas para la atención al problema de drogas



Fuente: Elaboración propia

En cada uno de estos programas es posible identificar los principales enfoques de acción que impulsaron estas intervenciones, en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), implementado entre los años 1982-1994 se llevaron a cabo acciones enfocadas a reducir y erradicar la producción de cultivos ilícitos, así como en brindar alternativas económicas a las comunidades involucradas en esta actividad. No obstante, se continuaron realizando acciones de interdicción, entre ellas el desmantelamiento de la infraestructura de producción, incautación de sustancias químicas y agroquímicas. Posteriormente, surge la propuesta de Plan Colombia (PC), 2000-2015, basado en formular medidas para el fortalecimiento de las estrategias de erradicación manual forzosa (Grupos móviles de Erradicación, Ejército, Armada y Policía Nacional), erradicación manual voluntaria (Familia Guardabosques y proyectos productivos) y la aspersión aérea sobre las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito.

A la par de las discusiones en el ámbito internacional sobre la efectividad de la política de drogas, fueron introducidos de manera progresiva nuevos enfoques de intervención, como la primera generación de Desarrollo Alternativo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE 1995-2000), o los Programa de Familias Guardabosques (PFGB), y por último las medidas de desarrollo alternativo con enfoque diferencial y ambiental propias de los programas diseñados desde el 2016 a la actualidad.

Tabla 1. Síntesis Programas para la atención al cultivo de hoja de coca, la producción de cocaína y comercialización (1982 -2022)

Programas Enfoque de la acción		Caracterización		
Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982-1994)	Alternativas a la Economía Ilícita	Objetivo: Fomentar la convivencia pacífica en Colombia a través de acciones que impulsaran la reconciliación nacional a través del aumento de la inversión social del Estado y su presencia en las zonas rurales. Logró un impacto significativo. Integró diversos programas orientados a satisfacer las necesidades de la comunidad, al tiempo que se ocupaba de los desafíos que constituían fuentes importantes de conflictos. Se dirigieron esfuerzos hacia la implementación de estrategias destinadas a erradicación de cultivos y ejercer control sobre el tema de las drogas (Tirado De Montenegro, 1990). Reporta como logro 3.476 hectáreas sustituidas y/o erradicadas.		
Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato (PECIG) (1994-2015)	Interdicción Detección, aspersión y verificación.	Objetivo: Combatir la producción de drogas ilegales, principalmente la cocaína y la amapola, mediante el daño o destrucción de plantas ilícitas, lo que a su vez afectaría la producción de drogas ilegales y debilitaría las finanzas de los grupos narcotraficantes que se beneficiaban de estos cultivos. Sin embargo, el programa generó efectos negativos. • Énfasis en el uso de químicos para la erradicación. Fueron asperjadas 1.896.334 hectáreas de coca.		

Programas	Enfoque de la acción	Caracterización	
Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato (PECIG) (1994-2015)	Interdicción Detección, aspersión y verificación.	 Acciones de alto costo económico, impacto ambiental y generación de desconfianza en las comunidades. Se produjo resiembra. 	
Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) (1995-2000)	Desarrollo Alternativo- Primera Generación	de drogas negales, ai offecer oportunidades	
Programa de Familias Guarda- bosques (PFGB) (2003-2012) (2007-2009) Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) (2000-2015) Plan Colombia (PC)	Desarrollo Alternativo-Segunda generación Detección, aspersión y verificación.	Objetivo: Generar las condiciones y oportunidades licitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural. Erradicación manual y voluntaria de 14.557 hectáreas. En este periodo se expide el Documento Conpes 3218 de 2003 el cual describe los componentes del nuevo "Programa de desarrollo Alternativo 2003-2006". Si bien el PC tiene algunos componentes que buscan fomentar la ayuda social y la reforma institucional en Colombia, la iniciativa es ampliamente considerada como un programa fundamentalmente de ayuda militar y antinarcóticos. Lo anterior, dado que "el 72% de los recursos se destinaron al componente de apoyo militar y lucha contra el narcotráfico" (DNP, 2015, pág. 2). Para esto se establecieron medidas para el fortalecimiento de las estrategias de erradicación manual forzosa (Grupos móviles de Erradicación, Ejército, Armada y Policía Nacional) y Erradicación manual voluntaria (Familia Guardabosques y proyectos productivos), y la aspersión aérea sobre las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito.	

Programas	Enfoque de la acción	Caracterización
Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (2016-2022) Ruta Futuro: política integral para enfrentar los problemas de drogas (2018-2022) Hecho a su medida (2020-2022) Paz con legalidad (2020-2022) Sustituir para formalizar 2016-2022	Interdicción Verificación Desarrollo Alternativo con enfoque ambiental, diferencial	Con la firma del Acuerdo de Paz se diseñan programas integrales para la sustitución y el desarrollo de los territorios afectados, se crea el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Se inscribieron un total de. 99.097 familias y se han erradicado voluntariamente un total de 42339 hectáreas. El gobierno Duque, distante del Acuerdo de paz, formuló distintos programas y políticas diferentes a los dispuestos por el acuerdo. Entre ellos se encuentra la Ruta Futuro, la cual tenía como propósito el reducir el consumo de sustancias psicoactivas, la disponibilidad de drogas, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas.

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de programas de sustitución.

Siguiendo el enfoque prohibicionista y de securitización, respecto a los cultivos de coca en Colombia se han adoptado una serie de medidas que podrían ser clasificadas en dos grupos: (i) la erradicación, eliminación o afectación física de los cultivos, y (ii) la interdicción al procesamiento y/o comercio de drogas (Felbab Brown, 2020). En el primer grupo se encuentra la erradicación ejecutada por las Fuerzas Militares, la erradicación realizada por Grupos Móviles de Erradicación (GME), y la realizada de manera directa y voluntaria por los campesinos cultivadores. En el segundo grupo están las medidas de interdicción que comprenden acciones tácticas y militares por vías terrestres, aéreas, fluviales y marítimas adelantadas por la Fuerza Pública contra el narcotráfico. El fin es atacar el sistema de drogas ilícitas, focalizando en las actividades de procesamiento, refinación, producción final, transporte y distribución de drogas ilícitas de cualquier tipo o presentación (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Todas estas acciones fueron realizadas en un escenario de conflicto armado interno en las que, siguiendo el informe de la CEV, el prohibicionismo activó narrativas de criminalización sobre poblaciones y territorios rurales que justificaron operaciones violentas. El discurso en torno a la lucha contra las drogas implicó cambios en la manera como se entendía al conflicto armado y al enemigo interno, especialmente desde mediados de los 90, cuando se hizo énfasis en la lucha contra las FARC-EP como "narcoguerrilla" desencadenando la criminalización del campesino cocalero, al considerarlo parte de su base social. De acuerdo con la Comisión de la Verdad (2022):

(...) la aspersión con glifosato generó impactos en la vida de las comunidades y la naturaleza, y las estrategias de sustitución voluntaria, aunque han funcionado de forma mucho más efectiva, no han sido sostenibles en el tiempo porque no se han implementado a la par con procesos de desarrollo rural transformadores (Pag 314).

Han sido múltiples los programas implementados en el país, sin embargo, este análisis se concentrará en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), definido en el marco del Acuerdo Final firmado entre el Estado de Colombia y las FARC-EP en 2016 en donde se incluyó la "Solución del Problema de Drogas Ilícitas" (Punto 4). Este resultó ser un punto de relevancia en dicha negociación debido a la vinculación de este grupo armado dentro de la cadena de valor de las drogas, la cual se dio en distintos momentos. Las FARC en su Séptima Conferencia⁴ (1982) transitó de la oposición a estos cultivos a su aprovechamiento como fuente de financiamiento para hacer posible su operación como grupo ofensivo⁵, lo cual significó la definición de planes para proteger a los productores de coca, gravar con impuestos a los narcotraficantes y reclutar a quienes estaban en los niveles más bajos del negocio de la cocaína (Rabasa & Chalk, 2001). Por tanto, en las regiones donde el cultivo de hoja de coca comenzó a ser una actividad económica relevante establecieron un impuesto a la ganancia ocasional del 15% sobre la familia cultivadora, impuesto que fue incrementándose. Para la década de los noventa habían gravado, de igual manera, la producción de pasta base de coca y la provisión de seguridad de los vuelos nacionales e internacionales que se realizaran en sus territorios. Ya para mediados los noventa, las FARC comenzaron a participar directamente en la producción de la cocaína, adquiriendo parcelas de coca y procesando la hoja (Chaparro & Cruz, 2017)

El PNIS fue acordado, y diseñado durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), posteriormente fue asumido por el gobierno de Iván Duque (2018-2022) periodo en el que se generaron tensiones y surtieron cambios respecto a lo inicialmente acordado. En la actualidad, la política está siendo nuevamente objeto de ajustes por parte del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) el cual propone un nuevo giro al enfoque de la política. En el siguiente apartado se presentará de manera suscita la trayectoria de esta política.

⁵ Desde sus inicios las FARC incorporaron el modelo de "guerra de guerrillas" consistente en la conformación de pequeños grupos móviles, dispersos, de ataque y repliegue. Con esta conferencia su modelo de organización se orienta a la conformación de frentes y organiza alrededor de frentes con mayor control territorial y capacidad de ataque al enemigo.



⁴ Las conferencias consistían en encuentros periódicos de la dirigencia de la guerrilla en donde se realizaba el trazado de sus lineamientos políticos y militares. Temas como la composición de los órganos de dirección, la creación de frentes y bloques, las fuentes de financiación, la disciplina y las relaciones con la población civil eran definidos en dichos encuentros, realizados en las zonas de presencia histórica de este grupo. En sus cincuenta años de existencia, las FARC realizaron diez conferencias.

2. TRAYECTORIA DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)

Dentro del Acuerdo Final (AF) firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016, se acordó que la solución definitiva al problema de drogas ilícitas debía ser el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa. Dichos procesos, partían del compromiso por parte del Estado de hacer efectiva la Reforma Rural Integral (punto 1) en articulación con la atención a las medidas definidas para la solución del problema de las drogas (punto 4) desde una perspectiva integral.

Posterior a la Firma del Acuerdo el gobierno nacional procedió a diseñar la ruta para la implementación de los puntos acordados, en este proceso se estableció un mecanismo para el diseño y reglamentación de los programas propuestos, en este tránsito entre lo acordado, la reglamentación y la definición de un Plan Marco de Implementación (PMI), varios aspectos incluidos en el documento original del acuerdo se fueron modificando con el propósito de darle prioridad a una implementación más restringida en su alcance y viable respecto a los recursos con los que disponía el gobierno nacional. Al respecto, algunos análisis señalan los grandes vacíos y distorsiones existentes entre lo firmado en la mesa de negociaciones y los programas y planes reglamentados (González et al., 2019).

Con el propósito de dar un fuerte énfasis a la participación como pilar del desarrollo local (Valencia & Fredy, 2020), en la formulación de estos planes para la implementación del Acuerdo se adoptó un enfoque "bottom-up" (abajo-arriba), en perspectiva de política públicas. Para ello se crearon una serie de instancias de participación desde lo veredal hasta lo nacional que contaron con la presencia de organizaciones sociales, diversos sectores de la sociedad civil, funcionarios del Estado y delegados de las desmovilizadas FARC-EP (Gutiérrez et al., 2019a). Para la materialización de esta propuesta de participación y avanzar con la implementación del acuerdo, se diseñaron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), considerados como un mecanismo de organización y control que se utiliza para dar prioridad a la implementación de los planes y programas sectoriales dentro del contexto de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas relevantes establecidas en el Acuerdo Final (Decreto 893, 2017). Estos PDET se implementarían como la materialización de lo dispuesto dentro del punto 1 del acuerdo, relacionado con la RRI.

Ilustración 3. Planes e Instrumentos para la planeación de la implementación del AF



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno Nacional & FARC-EP., (2016b)

Respecto a los cultivos de uso ilícito, el Acuerdo propuso el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos (PNIS), el cual considera la construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) como apuesta para la transformación estructural de estos territorios y la mejora de condiciones de bienestar de las personas que los habitan.

La complementariedad entre PDET y PNIS se establecía en la priorización de los recursos asignados a cada uno. El grueso de los recursos del PNIS serían destinados a las familias inscritas, y no a generar bienes públicos a diferencia del PDET, el cual orientaba sus recursos a la planeación colectiva y ejecución de obras para la transformación del territorio (FIP, 2022b). Estos programas, sumados a otras propuestas como los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), debían integrarse entre sí con el propósito de lograr la transformación estructural de los territorios. Sin embargo, durante la implementación la proliferación de planes evidenció la falta de articulación institucional, generando la desarticulación entre iniciativas y limitaciones en su alcance.

En sintonía con el propósito de transformación integral de los territorios, los componentes del PNIS se diseñaron teniendo en cuenta el avance progresivo de las familias inscritas; partiendo de una ayuda inmediata a corto plazo a quienes erradicaron el cultivo de coca y no contarían con un ingreso estable, para el cual se diseñó el Plan de Atención Inmediata (PAI), pasando por intervenciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades involucradas, definidos dentro de los Planes de Atención Inmediata Comunitaria (PAIC), y por último, el impulso de un circuito económico alternativo al cultivo de hoja de coca por medio de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Es necesario resaltar las distancias que se presentaron entre lo dispuesto dentro del AF, y los decretos y resoluciones que reglamentaron su implementación. En el caso del PNIS, análisis como el de Gentes del Común et al., (2020) reconoce vacíos con relación a varios asuntos: la incorporación de enfoques diferenciales (género v étnicos), la definición de medidas de atención integral orientadas a los jornaleros vinculados a labores dentro de los cultivos conocidos como "raspachines", así como la reglamentación de su ejecución en zonas como parques naturales (2020). De otra parte, en el componente de Asistencia Alimentaria, el AF proponía la entrega directa de mercados, o de su equivalente en bonos o cualquier otro sistema que se estableciera de acuerdo con las particularidades del territorio, hasta por 1 año, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar. No obstante, en la implementación esta ayuda terminó definiéndose como un apoyo de transferencia monetaria directa bimensual.

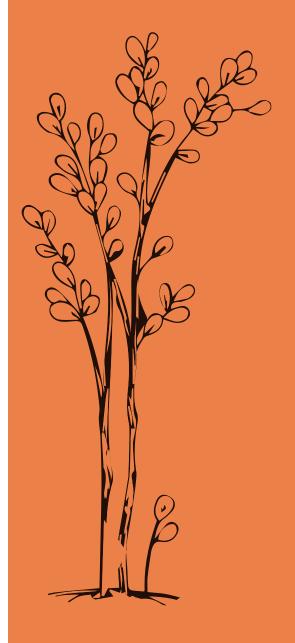
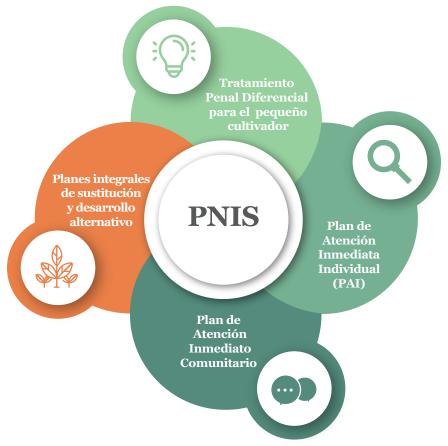


Ilustración 4. Componentes Del Programa Nacional De Sustitución De Cultivos Ilícitos (PNIS)



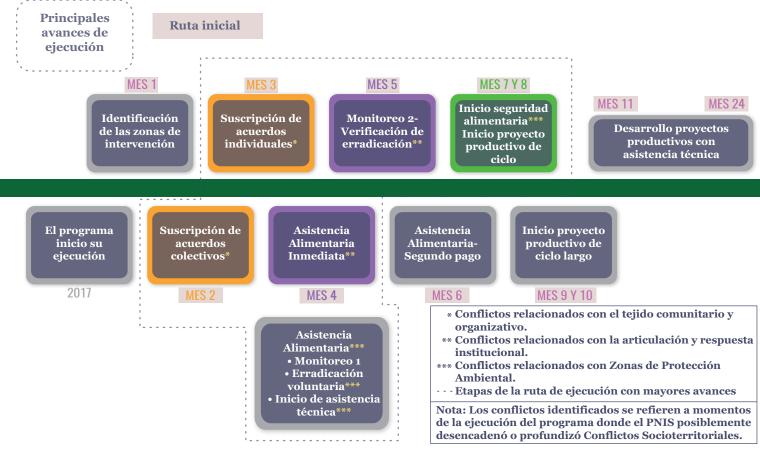
Fuente: Elaboración propia.

La ruta de intervención del PNIS concertada entre el Gobierno Santos v los delegados de la extinta guerrilla de las FARC-EP estipuló un plazo de 24 meses para su ejecución (Mejía Hidalgo, 2021); (Gobierno de Colombia, 2020). Sin embargo, en el transcurso del Gobierno Duque, se realizaron modificaciones en el cronograma extendiendo el período de implementación a 29 meses. Lo anterior se sustentó en la necesidad de realizar ajustes al Programa para su implementación tales como: la estructuración de manuales operativos y procedimientos para cada componente, la mejora del sistema de información del PNIS, el rediseño de la arquitectura institucional y fortalecimiento de los equipos territoriales. El Programa afrontó múltiples obstáculos y tuvo progresos parciales, los cuales se concentran algunas de las etapas definidas en la ruta, como se puede observar en el Diagrama 1 englobadas por la línea punteada. Los retrasos generados por trámites administrativos y operativos ocasionaron que la hoja de ruta se implementará en cuatro años, y no en dos, como había sido el compromiso inicial del gobierno (Mantilla; Sastoque; Quintero, 2021)

A continuación, se sintetizan las etapas contempladas para el desarrollo del PNIS desde su creación y ubica los momentos que este estudio ha identificado la emergencia o profundización de conflictos dentro de la trayectoria de implementación.



Diagrama 1. Ruta de Implementación PNIS



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

En la Tabla 2, se describe con mayor detalle las distintas actividades que hacen parte de cada componente, su propósito y, tomando como fundamento los distintos reportes de seguimiento a la implementación del acuerdo, un reporte sobre sus avances.

Tabla 2. Descripción y avances por componentes en la implementación del PNIS

Estrategia	Componentes	Descripción	Familias Beneficiarias abril 2022	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)
Plan Nacional de Rehabilitación	(AAI) Asistencia alimentaria Inmediata	Transferencia económica condicionada al cumplimiento de la sustitución voluntaria de cultivos.	Familias inscritas que recibieron la totalidad de los pagos: 76.264	87,10%
(PNR) (1982-1994)	Proyectos de Huertas Caseras (Auto sostenimiento y Seguridad Alimentaria)	Promoción de producción diversificada y sostenible de alimentos en armonía con las dinámicas del territorio	75.570	91,88%

Tabla 2. Descripción y avances por componentes en la implementación del PNIS

Estrategia	Componentes	Descripción	Familias Beneficiarias abril 2022	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)
Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982-1994)	Proyecto productivo de corto	Orientados a fortalecer la base económica local y regional a partir de fuentes estables y sostenibles de ingresos	45.524	55,35%
	(ATI) Asistencia técnica Integral	Asesoría y apoyo para la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas	75.570	91,88%
	Plan de Atención a Recolectores	Los PAI contemplaba la opción de empleo tempo- ral dentro de las obras comunitarias	Familias recolectoras inscritas: 16.857	43,61%
			Familias recolectoras vinculadas al plan: 7.353	
Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982-1994)	El PAI comunitario incluye: Guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud entre otros.		Frente a estas dis se encontró infor se estén impleme gramas en el mar para este compre	rmación de que entando pro- rco del A.F.
Planes integrales de sustitución y desarrollo alter- nativo (PISDA)	Consiste en un proceso de planeación concertado entre las comunidades y el gobierno nacional, por lo que su implementación variaba de acuerdo con las particularidades y diferentes acuerdos que se establecen en cada territorio.			
Tratamiento Penal Diferencial para el pequeño cultivador	Este último punto quedó sujeto a la expedición de legislación complementaria que hasta la fecha no se ha adoptado.			

La llegada al poder de Iván Duque (2018-2022) en representación de una coalición de fuerzas opositoras al proceso de negociación y acuerdo con las FARC, marcó un giro en la operativización del PNIS, a pesar de que el AF debería ser asumido como política de Estado. Así mismo, se sumaron los problemas de diseño del programa realizado por el gobierno Santos, que representaron grandes retos para su ejecución y financiación. En el marco de este gobierno se presentaron algunos resultados en cuanto a inscripción de familias, erradicación y cumplimiento de los acuerdos por parte de los campesinos. Hasta el 31 de marzo de 2021, un total de 99.097 familias se habían unido al Programa mediante acuerdos individuales. Se logró la eliminación de 41.513 hectáreas, de las cuales 36.139 hectáreas se erradicaron de forma voluntaria y 5.374 hectáreas con asistencia de la fuerza pública. El cumplimiento alcanzó el 96% y solo se registró un 0.2% de resiembra en el área erradicada de manera voluntaria (UNODC & SIMCI, 2021a).

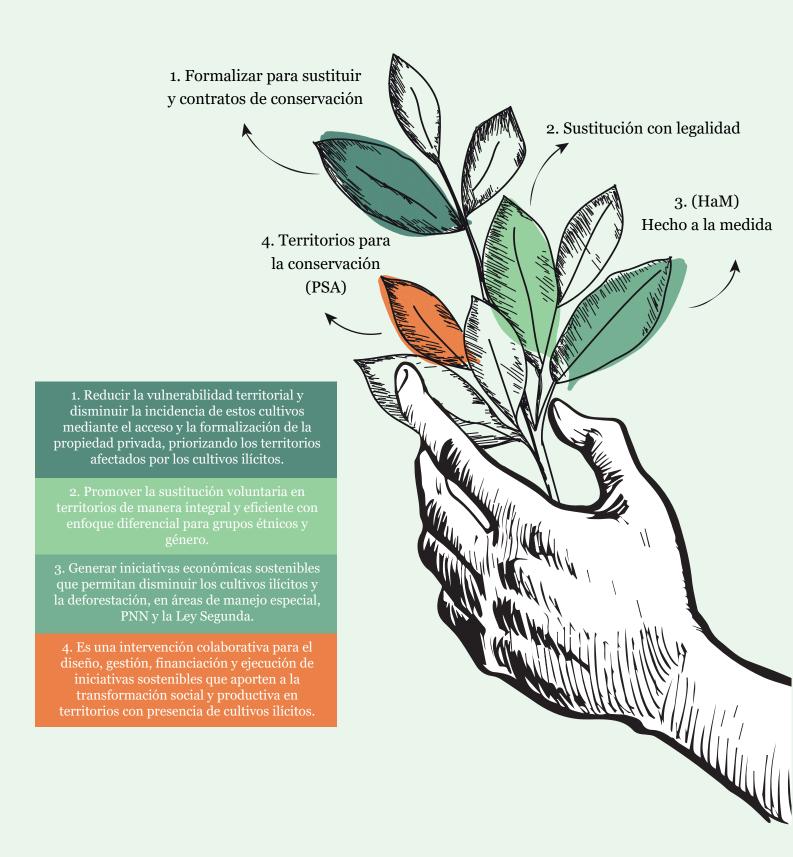
Estas cifras contrastan con algunos problemas que impiden hablar de una implementación efectiva del PNIS e incluso, para algunos autores, reflejan la desnaturalización del enfoque integral para el abordaje de la política contra las drogas con el que fue concebido (Gentes del Común et al., 2020); (González & Chicaíza, 2021). Entre estos asuntos se encuentran: La desarticulación del PNIS con los PDET, la falta de presupuesto para la implementación del PNIS habiendo establecido acuerdos con las comunidades, la suspensión de beneficiarios por fallas administrativas más no por incumplimiento de sus compromisos con la erradicación voluntaria (Procuraduría General de la Nación, 2022a), el fortalecimiento de la erradicación forzada de manera paralela a los procesos de sustitución voluntaria, la ausencia de estrategias diferenciales para implementar el PNIS en territorios étnicos y zonas de protección ambiental y la falta de garantías de seguridad en los territorios para proteger a todos los actores vinculados con su ejecución (Cruz González S, 2019).

Este conjunto de deficiencias, unido al otorgamiento de subsidios económicos directos a la población inscrita y la lenta implementación de los programas de desarrollo alternativo y proyectos productivos, así como los problemas en el diseño del programa que provenían del gobierno anterior configuraron un contexto adverso para el cumplimiento de los objetivos del PNIS incentivando la expansión de las áreas cultivadas y el número de personas dedicadas a estas labores ante el incumplimiento del Estado (Defensoría del Pueblo, 2017). Por otra parte, el gobierno Duque formuló un conjunto de programas paralelos denominadas "nuevas estrategias de sustitución" (Ilustración 5) que se distanciaban de las medidas propuestas en el AF, llegando incluso a ser intervenciones contradictorias en un mismo territorio.

De acuerdo con Echavarría (2022) las nuevas políticas implementadas por el gobierno Duque retornaron a una concepción basada en la seguridad, desvinculando las acciones de sustitución de las iniciativas para el desarrollo rural y las transformaciones estructurales de las condiciones de vida en las zonas rurales que se buscó integrar en el AF. Asimismo, las modificaciones hechas al PNIS y los incumplimientos en términos de la RRI deterioraron las condiciones de vida de las personas que obtenían su subsistencia de estos cultivos y las labores asociadas a ellos, de tal manera que no se han logrado generar condiciones materiales e institucionales para el desarrollo integral de estos territorios y el PNIS, en su nueva versión, resultó ser insuficiente para contribuir efectivamente a la solución del problema de las drogas ilícitas (Cruz González S, 2019).

⁶ Tumaco (Nariño), Tibú (Norte del Santander), Tarazá (Antioquia), Puerto Asís y Puerto Guzmán (Putumayo), Jambaló y El Tambo (Cauca).

Ilustración 5. "Nuevas estrategias para la sustitución de cultivos diseñadas en el gobierno duque (2018-2022)"



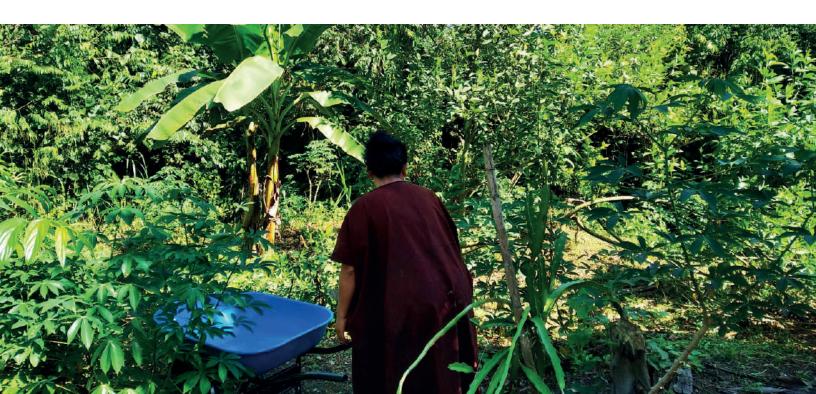
2.1 PNIS EN EL TERRITORIO: EL CASO DEL MUNICIPIO DE EL TAMBO EN EL

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

El análisis de la relación entre las políticas públicas y los conflictos socioterritoriales, requiere comprender los territorios en los cuales estas políticas son implementadas. En Colombia, la presencia de cultivos de uso ilícito se ha relacionado con el rezago de territorios vinculados a economías ilícitas y, por tanto, con una fuerte afectación por el conflicto armado. La persistencia de estos cultivos ha sido vinculada a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. En este sentido las políticas para la atención de este problema, independiente de la tendencia de los gobiernos, han enfrentado la debilidad institucional a nivel nacional y local para responder a la complejidad que implica el entramado de los cultivos de uso ilícitos en los distintos territorios. Dicha situación se manifiesta la incapacidad del Estado para ofrecer condiciones mínimas para el bienestar económico y social de sus ciudadanos, siendo en muchos casos reemplazado por otros actores y dinámicas económicas (Revelo & García, 2018a).

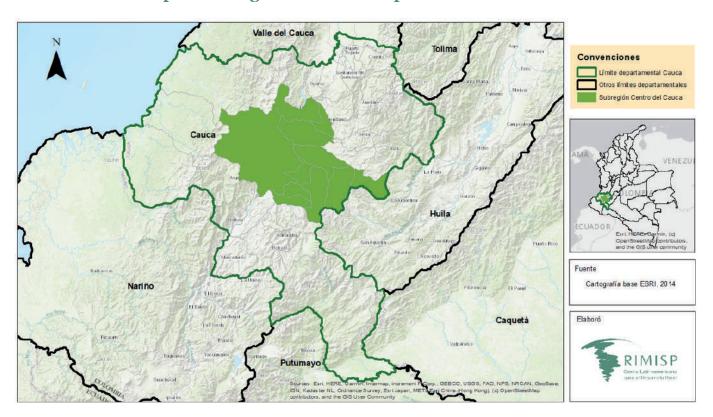
En este apartado se caracterizan las dinámicas territoriales del municipio de El Tambo, ubicado en el departamento del Cauca al suroccidente del país, zona con presencia de cultivos de uso ilícito que ha sido objeto de la implementación del PNIS y otras políticas y programas orientados a su sustitución. Esta sección ha sido elaborada a partir de la sistematización de fuentes secundarias y la realización de algunas entrevistas a actores del territorio y autoridades locales, como parte de una primera fase de esta investigación que espera, en una segunda etapa validar y profundizar sus hallazgos con la realización de trabajo en campo.

El apartado se divide en dos partes. La primera, presenta de manera general este territorio a partir de una revisión de sus características geográficas, demográficas, sociales, económicas y productivas haciendo énfasis en el municipio de El Tambo como enclave productivo para la producción de cocaína, de acuerdo con la clasificación elaborada por UNODC & SIMCI (2022a). La segunda, se concentra en la implementación del PNIS en este municipio, los alcances y limitaciones que ha tenido el programa como ilustración del mapeo de conflictos socio territoriales que se han identificado en torno a la ejecución de esta política en los territorios priorizados, explicados en la cuarta parte de este documento.



2.1.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL TERRITORIO

El departamento del Cauca se encuentra organizado administrativamente en 42 municipios, siendo su capital Popayán. En él se identifican cinco subregiones: Norte⁷, centro⁸, Oriente⁹, Sur y Bota Caucana¹⁰. El municipio de El Tambo se ubica en la subregión centro.



Mapa 1. Subregión centro del Departamento del Cauca

Fuente: Elaboración propia con información cartográfica (Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, 2022)

Cuenta con una alta participación de la población étnica, según los datos del Censo Nacional, asciende al 36,5% del total de la población del departamento. El 21,06% de esta población se auto reconoce como población indígena, mientras el 16,74% como población negra, mulata o afrocolombiana, siendo estos los principales grupos étnicos del departamento (Ministerio de Justicia y del Derecho & UNODC, 2016). Se identifican en el departamento 110 resguardos indígenas formalmente reconocidos ubicados en 30 municipios y 86 comunidades indígenas asentadas por fuera de los resguardos.

Existen también unas pretensiones territoriales de comunidades indígenas, afros y campesinos, lo cual ha significado la emergencia de distintos conflictos interculturales por el derecho colectivo al territorio. Por ello, el Cauca ha sido catalogado como el departamento con la mayor densidad de conflictos interculturales e interétnicos (ANT & Universidad de Javeriana de Cali - IEI, 2022a). También se identifican ocho áreas delimitadas y protegidas como Parques Naturales Nacionales (PNN).

⁷ Conformada por tres zonas diferenciada; zona 1: Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Miranda, Guachené, Padilla, Villa Rica, Corinto, Caloto. Zona 2: Suárez, Buenos Aires y zona 3: Toribío, Jambaló y Caldono.

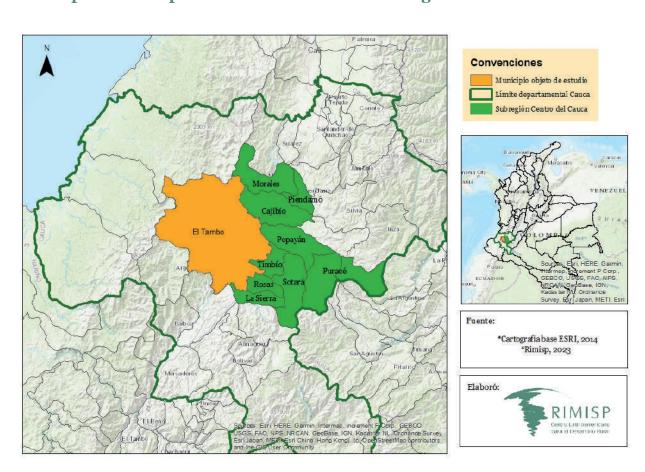
⁸ Conformada por los siguientes municipios: Popayán, Cajibío, El Tambo, Morales, Piendamó, Puracé, Timbío, La Sierra, Rosas y Sotará;

⁹ Conformada por los municipios de Inzá, Páez, Silvia y Totoró

¹⁰ Conformada por los municipios de Almaguer, Argelia, Balboa, Bolívar, Florencia, La Vega, Mercaderes, Patía, Piamonte, San Sebastián, Santa Rosa y Sucre.

Una de estas consiste en las zonas de reserva forestal¹¹ las cuales se encuentran ubicadas en el piedemonte de la cordillera Occidental y comprenden terrenos de los municipios de López, El Tambo y Argelia; los parques nacionales naturales se encuentran en el piedemonte sur y norte de la cordillera Central y bordean los municipios de Miranda, Toribío, Jambaló, Páez, El Tambo, Puracé, Totoró, Sotará, San Sebastián y Santa Rosa (Verdad Abierta, 2014). En cuanto a la tenencia de la tierra, el porcentaje de informalidad sobre la propiedad de la tierra es del 66% en el año 2019, cifra que ubica al Cauca como uno de los departamentos con mayor rango de informalidad que existen en el país (Neva & Prada, 2019). Estos dos aspectos, la presencia de comunidades y pueblos étnicos y la existencia de zonas de especial protección ambiental es un elemento clave para adelantar la lectura de los CST relacionados a la implementación del PNIS.

Por otra parte, se encuentra la presencia de nuevos grupos armados con presencia en la zona posterior a la firma AF (2016), se ha presentado en el departamento un reacomodo del conflicto armado, con el incremento en la presencia de grupos armados ilegales que pretenden controlar las zonas de antigua influencia de las FARC-EP e impulsar la siembra y comercialización de la hoja de coca.



Mapa 2. Municipio El Tambo dentro de la subregión centro del Cauca

Fuente: Elaboración propia con cartografía base ESRI (2014)

¹¹ Ley segunda de 1959 estableció en el territorio nacional siete áreas de reserva forestal constituidas, las cuales se orientan al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En la última década (2010-2020), a las disputas territoriales se suma la ola de exploración petrolera y de titulación para minería del oro y del carbón, entre otros minerales, pese a la oposición de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y campesinas.

El Tambo se ubica en la subregión centro del departamento del Cauca, junto a los municipios de Rosas, Popayán (capital del dpto), Cajibío, Morales, Piendamó, Puracé, Timbío, La Sierra y Sotará. Es uno de los municipios con mayor extensión territorial representando el 53,1% del total de la subregión con 3280 km²(ANT & Universidad de Javeriana de Cali - IEI, 2022c). El Tambo se encuentra sobre la cordillera occidental en el suroccidente de Colombia en la región pacífica. Limita con los municipios de Micay, Patía, La Sierra, Argelia, Morales, Cajibío, Popayán (el centro poblado más grande de la zona) Timbío, Rosas y Guapi. En su extenso territorio se encuentran varias elevaciones como los son los cerros de Altamira, Don Alfonso, Mechengue, Napi, Pan de Azúcar, Santana y Munchique (Alcaldía de El Tambo, 2020).

Debido a las características geográficas de la zona el acceso y control por parte de la fuerza pública ha sido limitado, así como la oferta de servicios públicos en áreas rurales dispersas. Estas características han favorecido el incremento de actividades ilegales asociadas al narcotráfico y la disputa territorial por parte de los diferentes actores ilegales que hacen presencia en la zona. Igualmente, por su ubicación central dentro del departamento y conexión con el Pacífico, este es uno de los municipios que integra un corredor estratégico que conecta la zona del macizo colombiano (Departamentos como Huila, Putumayo, Caquetá y Amazonas) con el Pacífico.

2.1.2 POBLACIÓN Y TERRITORIALIDADES ÉTNICAS

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2018 la población total censada de El Tambo fue de 54.629 personas, se encuentra dentro del grupo de municipios con un mayor crecimiento poblacional porcentual levemente menor al 50% (DANE, 2018a).

El porcentaje de población urbana dentro de la subregión central es considerablemente alto teniendo en cuenta el peso proporcional que tiene Popayán dentro del promedio de la subregión (Duarte et al., 2018a). No obstante, se debe recalcar que, de acuerdo con las proyecciones de población con base en el Censo de 2018, para el año 2023 el municipio de El Tambo cuenta con porcentajes muy reducidos de población ubicada en centros poblados los cuales ascienden a un 4%, respecto a un 95.8% de población rural. Por lo tanto, éste es un municipio principalmente rural con una dinámica poblacional creciente.

Gráfica 1. Distribución de la población por áreas geográficas en El Tambo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2018a Esta distribución dispersa en zonas rurales se expresa también en un alto auto reconocimiento como parte de la población campesina. La Encuesta de Cultura Política (ECP) realizada por el DANE, señala que el 64% de la población censada de El Tambo se identificó como campesina¹². La mayor concentración de población en áreas rurales revela que existe una alta demanda de bienes y servicios por parte las instituciones del Estado para la atención del territorio, para lo cual se requiere una desconcentración en la oferta en educación, salud, justicia, entre otros, además de la definición de estrategias de implementación de las políticas que respondan a las particularidades de la ruralidad (Alcaldía de Popayán, 2020). Respecto al auto reconocimiento étnico y a los derechos territoriales colectivos, en El Tambo se encuentran ubicadas figuras de ordenamiento de los territorios colectivos de comunidades étnicas reconocidas dentro de la estructura del Estado colombiano como lo son consejos comunitarios de comunidades negras¹³ (Tabla 3) y resguardos indígenas (Tabla 4)¹⁴

Tabla 3. Consejos Comunitarios en el municipio de El Tambo

Municipio	Nombre del consejo comunitario	Número de familias	
	El Samán "La alianza"	1.435	
El Tambo	Río las Botas	203	
	Afro Renacer del Micay	N/A	

Fuente: Elaboración propia con información de datos abiertos de (Agencia Nacional de Tierras, 2023), (Ministerio del Interior, 2023) y (Duarte Torres Carlos Arturo et al., 2018b).

En relación a las comunidades indígenas se han identificado en la subregión centro del departamento del Cauca 22 resguardos indígenas constituidos, y resguardos coloniales que están en vía de clarificación (Duarte et al., 2018a), de los cuales tres se encuentran dentro del municipio de El Tambo;

Tabla 4. Resguardos indígenas en el municipio de El Tambo

Municipio	Nombre del resguardo	Estado del resguardo	Hectáreas
	Alto del rey	Colonial/Clarificación	2.623
El Tambo	Resguardo de Chapa	Constituido	690
Errambo	Guarapamba	Constituido	632
	Cabildo indígena Kwesx Kiwe	Sin información	202

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de El Tambo (2020a)

¹² Información extraída de portal Dane.gov.co. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica encuesta#caracte-rizacion-de-la-poblacion-campesina.

¹³ Estos consejos son personas jurídicas creadas por la ley 70 de 1993 (art. 5°), quienes tienen como función la administración interna de las tierras colectivas que les hayan sido adjudicadas, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, la conservación de recursos naturales y conciliar los conflictos internos.

¹⁴ Decreto 2164 de 1995: "Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio (...). Las áreas que se constituyen con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular adopten aquellas".

Por último, en este territorio es posible identificar procesos organizativos campesinos constituidos alrededor del acceso y adjudicación de tierras, así como al establecimiento de los territorios agroalimentarios en la subregión central¹⁵. El tejido organizativo se ha configurado en torno a la reivindicación de derechos diferenciales en los que convergen indígenas, afrodescendientes y campesinos. De esta manera, este territorio se ha constituido en escenario de movilizaciones, amplias y contundentes a lo largo de los últimos 20 años, que promueven la revisión y discusión sobre al modelo de desarrollo rural del país y demandan un mayor acceso a la propiedad de la tierra (Clavijo, 2016).

2.1.3 CONDICIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS

A nivel departamental los resultados de la medición multidimensional de la pobreza aplicada por el DNP identificó que el 36,8% de la población caucana se encuentra en condición de pobreza multidimensional (IPM)¹6 (DNP, 2022). Para el sector rural (centros poblados y rural disperso), este índice se incrementa considerablemente. Respecto al municipio de El Tambo, el índice alcanza un 43%, siendo más alto en los territorios de las comunidades étnicas con un 48,7 %. (DANE, 2018). Según UNODC & SIMCI (2019), se ha asociado la presencia de cultivos de uso ilícito con el alto registro del Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPMR), identificando que este incrementa en promedio un 15% en estas zonas, en comparación con municipios donde no se encuentra este tipo de cultivos (UNODC & SIMCI, 2019). Esta situación se reconoce como la persistencia de condiciones de vulnerabilidad social, que inciden en que la población opte por ingresar en el circuito económico ilegal como un medio efectivo para la generación de ingresos ya sea como cultivador, raspachin, cocinero, etc.

La estructura productiva predominante la constituye la economía de subsistencia y autoconsumo, la demanda laboral se enfoca principalmente en el sector primario, que abarca actividades relacionadas con la producción, extracción y obtención de recursos naturales. Estas actividades incluyen agricultura, ganadería, apicultura, acuicultura, pesca, minería, silvicultura y explotación forestal. En el Tambo se presenta un 94.3% de trabajo informal (DNP, 2022) situación que facilita el funcionamiento de las economías ilegales y la cooptación de la población en distintos eslabones de la cadena de valor de la coca.

2.1.4 ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

El 9,6 %, de la subregión central del departamento del Cauca se encuentra bajo alguna figura de protección ambiental amparada por la ley (MAVDT & Parques Nacionales Naturales, 2005). De acuerdo con el DNP (2022a) el 18% del territorio de El Tambo hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En su territorio se encuentra el Parque Nacional Natural (PNN) Munchinque, el cual tiene una extensión de 469.82 Km2 equivalente al 15,4% de total del municipio (Alcaldía de El Tambo, 2020). Respecto al sistema hídrico, el municipio se encuentra bajo la influencia de las cuencas de los ríos Cauca, Patía y Micay. Hay gran riqueza ambiental, constituida por bosque andino al oriente y al norte, y bosque seco cálido al sur y occidente.

¹⁵ Entre los más destacados aparecen: el Proceso de Unidad Popular del Sur Occidente Colombiano, Pupsoc; el Comité de Integración del Macizo Colombiano, CIMA, adscrito al Coordinador Nacional Agrario, CNA; y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC. Siendo el Pupsoc, el CNA-CIMA y la ANUC las organizaciones con mayor presencia e influencia.

¹⁶ Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es la medición de la pobreza de manera directa, a través de cinco dimensiones y quince indicadores: 1. Condiciones educativas: analfabetismo y bajo logro educativo. 2. Condiciones de la niñez y juventud: inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de primera infancia, y trabajo infantil. 3. Trabajo: trabajo informal y desempleo de larga duración. 4. Salud: sin aseguramiento a salud y barreras de acceso a salud dada una necesidad. 5. Condiciones de la vivienda y servicios públicos: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes y hacinamiento crítico.

Dentro de las convenciones definidas para medir el IPM el rango medio se ubicaría entre 35% y 65% y describe a los departamentos y municipios que tienen desafíos en inversión educativa y creación de estrategias para potenciar la generación de empleo, en especial el trabajo formal. Requieren buscar el desarrollo de las zonas rezagadas a través de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de impacto, y del impulso a la coordinación y la asociatividad territoriales; es decir, buscar conectar territorios. Deben seguir trabajando en garantizar el acceso universal de sus poblaciones a servicios de agua y saneamiento básico en la subregión.

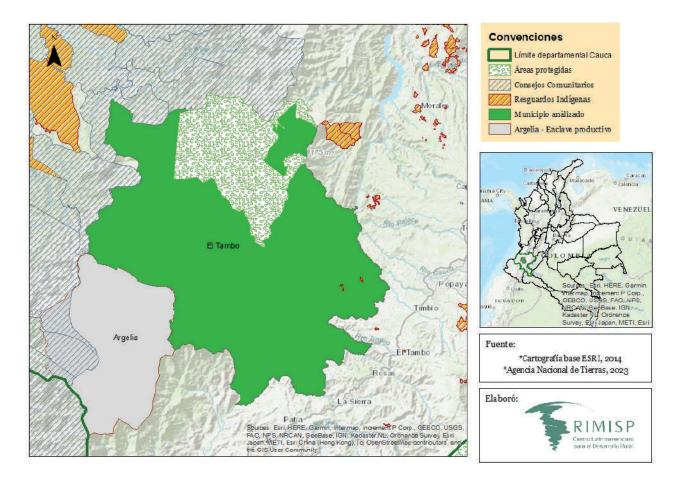


En los últimos años los territorios étnicos y zonas de protección ambiental se han configurado como escenario para la consolidación de los cultivos de uso ilícito y su circuito económico. La siembra de hoja de coca es uno de los cultivos más fáciles de manejar, ya que este requiere de bajos insumos y las posibilidades de adaptación a su entorno son altas, lo cual favorece su crecimiento. Sin embargo, es importante destacar que el cultivo de la hoja de coca se ve favorecida por las condiciones agroecológicas de tierra, temperatura, humedad, altura sobre el nivel del mar y latitud.

De acuerdo con las estimaciones del SIMCI, una parte significativa de estos cultivos se ubica en Áreas de Manejo Especial (AME) dentro de las que se encuentran: zonas de protección ambiental, PNN, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afrocolombianas y zonas de frontera agrícola (UNODC & SIMCI, 2022).

En los "PNN, estos cultivos generan importantes impactos ambientales, como contaminación del agua y del suelo por el uso de agroquímicos y deforestación" (Bernal et al., 2021a). De tal manera que, el incremento de estos cultivos es uno de los principales riesgos para la conservación de la diversidad biológica y cultural de los territorios y las comunidades étnicas (UNODC & SIMCI, 2022). El informe SIMCI también advierte que el 57 % del área con coca se localiza en tierras de las comunidades negras o en resguardos indígenas, un 19,7 % en zonas cobijadas por zonas de reserva forestal, zona de amortiguamiento o PNN. En relación a la presencia de cultivos en zonas de amortiguamiento, se registra un crecimiento del área reportada, principalmente en los límites del PNN Munchique, área que está vinculadas espacialmente con los enclaves productivos Argelia-El Tambo y El Naya (UNODC & SIMCI, 2022).

Mapa 3. Zonas de protección ambiental y ordenamiento especial del territorio

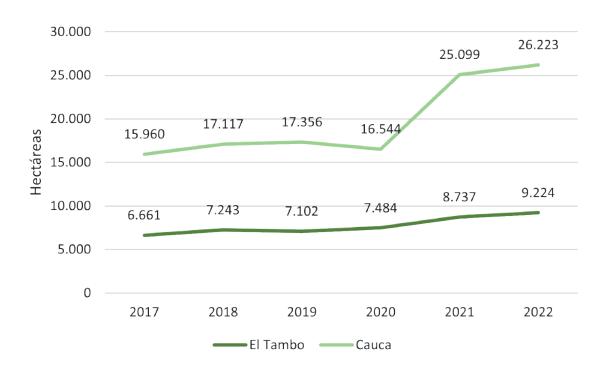


Fuente: Elaboración propia

2.1.5 PRESENCIA DE CULTIVOS ILÍCITOS

El Tambo se ubica en una región históricamente afectada por el conflicto armado, la marginalización y enfrenta desafíos socioeconómicos que han contribuido al auge de los cultivos de uso ilícito. La falta de oportunidades económicas y empleo, combinada con la presencia limitada del Estado en términos de servicios y desarrollo, ha creado un ambiente propicio para el cultivo de coca y otros cultivos de uso ilícito como una alternativa de fuente de ingresos para las comunidades locales. De acuerdo con cifras de SIMCI y UNODC, se ha registrado un aumento de cultivos de uso ilícito en este municipio, pasando de 6.661 hectáreas a 9.924 (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Cultivos de coca



Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Drogas de Colombia (2017-2022)

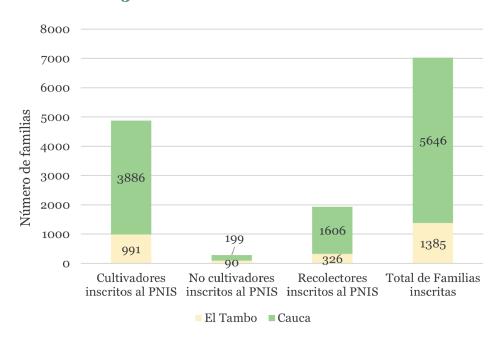
Desde 2016 los informes de monitoreo sobre los cultivos de uso ilícito han evidenciado una clara tendencia a la concentración e incremento en la producción de hoja de coca en algunas zonas del país, a los cuales se han definido como enclaves productivos (UNODC & SIMCI, 2022). Siguiendo esta caracterización El Tambo junto con Argelia, comprenden uno de los 14 enclaves productivos de coca en el país. Los cultivos en estos territorios llegan a ser 2,4 veces más productivos y se encuentran localizados cerca a la salida al Pacífico. Actualmente, ésta es una zona de convergencia de distintos grupos armados debido a la complejidad para acceder dadas sus características geográficas, lo cual resulta atractivo para el control territorial de las organizaciones ilegales y facilita su salida al océano.

Sobre este último aspecto la Defensoría del Pueblo ha emitido más de 79 alertas tempranas desde enero de 2018 hasta diciembre de 2021, relacionadas con la grave situación humanitaria que padece la población de la zona Pacífica (Entre ellas el enclave El Tambo y Argelia), y señalan la presencia de distintos grupos armados que pretenden controlar los territorios luego de la firma del Acuerdo de Paz, entre ellos se encuentran el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, estructuras del crimen organizado nacional (Los Puntilleros o Los Pelusos) y las diferentes disidencias de las FARC-EP, organizaciones que han problematizado las dinámicas del conflicto armado en esta zona, lo que se expresa en un incremento de los cultivos de coca y de hechos de violencia e inseguridad para la región. (GAO) (UNODC & SIMCI, 2022).

Estas son las dinámicas territoriales que caracterizan a los municipios de El Tambo, territorio pluriétnico, pluricultural, con altos niveles de pobreza y poca presencia del Estado, que por su ubicación y características geográficas se ha configurado como estratégico para el cultivo de hoja de coca y atractivo para el control de actores ilegales vinculados al negocio del narcotráfico (Laverde, 2021a).

2.1.6 IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO (CAUCA)

El Programa Nacional de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) fue focalizado en 5 municipios del departamento del Cauca: El Tambo, Rosas, Miranda, Piamonte y Jambaló. En estos territorios se adelantó desde el 2017 hasta el 2018 las acciones para la socialización del programa, la firma de acuerdos colectivos e individuales de vinculación y la ruta señalada para la sustitución de cultivos. Teniendo como fuente los reportes de monitoreo elaborados por Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos apoyado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC & SIMCI, 2022) y los reportes de la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos para el año 2021, a continuación, se realiza una descripción del proceso de implementación del PNIS en el municipio de El Tambo, Cauca. En total para el departamento del Cauca se vincularon 5.646 familias al PNIS, cifra que representa un 5,8% de las familias inscritas a nivel nacional.(UNODC, 2020). En El Tambo, catalogado como una zona permanentemente afectada por cultivos de hoja de coca e integrar uno de los mayores enclaves productivos identificados en el país, (UNODC & SIMCI, 2021) se inscribieron al PNIS un total de 1.407 familias que representa el 24,5% del total familias vinculadas en el departamento.



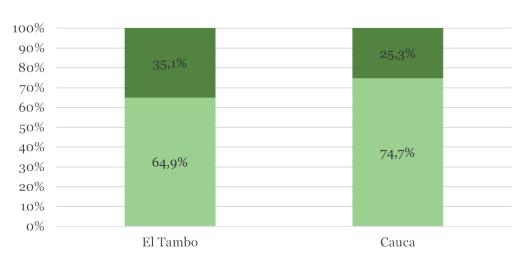
Gráfica 3. Distribución de familias inscritas al PNIS

Fuente: Elaboración propia con base (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2020b)

Con relación a la fase de inscripción en el programa, es necesario resaltar que la vinculación de familias fue cerrada en a finales del año 2018 por direccionamiento del gobierno de Iván Duque (2018-2022), decisión justificada por el gobierno debido al alto número de familias inscritas a nivel nacional y la falta de fuentes de financiación del programa. Al respecto, uno de los directivos manifestó que el programa no estaba financiado, con 100.000 familias inscritas y un costo de 36 millones de pesos por familia, la implementación del programa requería de una inversión de 3.6 billones de pesos que el gobierno Duque debía gestionar. Sin embargo, las expectativas de las comunidades estaban abiertas por la firma de acuerdos colectivos y este, como será explicado en el siguiente apartado, es uno de los catalizadores de conflictos entre las poblaciones beneficiarias y el Estado debido al incumplimiento de lo inicialmente pactado.

¹⁷ Entrevista semiestructurada a directivo DSCI del 27 de octubre de 2022.

Aunque el PNIS tenía como meta asegurar la viabilidad económica de las regiones como una forma de lograr una solución permanente al problema de los cultivos de uso ilícito, mediante una intervención continua y persistente del Estado, la revisión de los resultados de la implementación en el municipio de El Tambo evidencia que la ruta del PNIS se concentró en la entrega de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) a las familias inscritas a las que, luego de cinco años de implementación aún no se les había entregado la totalidad del dinero acordado. En El Tambo, hay 1.385 familias vinculadas al PNIS de las cuales 459 recibieron la totalidad del AAI (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2020b). Por otra parte, no se dieron avances en las actividades orientadas al desarrollo de proyectos productivos en los municipios y el departamento del Cauca.



Gráfica 4. Familias Con Asistencia Alimentaria Inmediata

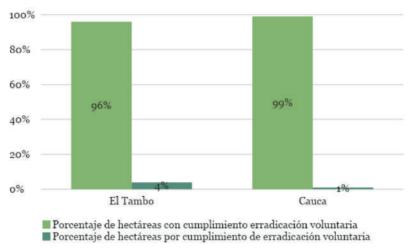
- Porcentaje de familias inscritas que no recibieron pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).
- Porcentaje de familias inscritas que recibieron pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

Fuente: Elaboración propia con base (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2020b)

Concentrar la implementación del PNIS en el componente de AAI evidenció riesgos para la consolidación de una política efectiva en relación a sus objetivos de transformación territorial. En este sentido, se ha afirmado que el PNIS transitó de un programa de desarrollo territorial a un programa de asistencia económica a las familias (Laverde, 2021), monetizando la relación del beneficiario con el programa y generando "incentivos perversos" como el aumento desmedido de cultivos en otras regiones (CINEP & CERAC, 2021b). Aun así, el porcentaje de familias que han recibido pagos de la AAI es reducido.

En contraste con los retrasos en el cumplimiento de los pactado, El Tambo se alcanzó un 96% en el cumplimiento de compromisos de erradicación voluntaria respecto a la línea de base de caracterización levantada, según el informe ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC (2020b) sobre avances del PNIS. Este hecho indica que, a pesar de las dilaciones y retrasos, las familias mantenían el compromiso de sustituir los cultivos (Laverde, 2021). Con este escenario, el avance en el levantamiento de cultivos para la sustitución superó al porcentaje de familias que recibieron los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI).

Gráfica 5. Avance de sustitución



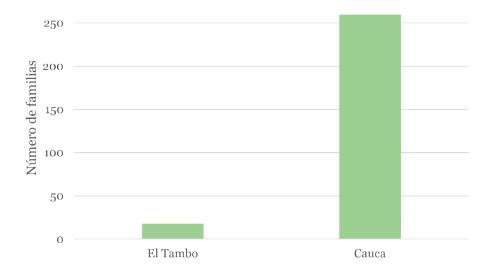
Fuente: Elaboración propia con base en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020b)

En la revisión realizada se evidenció un avance lento en la formulación e implementación de proyectos productivos. En el caso de El Tambo, no se encontró reporte de proyectos productivos en curso. Este aspecto genera preocupación dado que el desarrollo de estos proyectos en el AF se reconocía como fundamental para facilitar el tránsito de las poblaciones vinculadas hacia economías legales. En este sentido, se esperaba estructurar proyectos productivos sostenibles a largo plazo. Si bien la información encontrada respecto a este particular fue limitada como para detallar los motivos de esta situación, es posible inferir que podría estar relacionado con varios factores como lo son: las restricciones y condicionantes establecidas para el desarrollo de estas actividades en zonas de manejo especial bajo protección ambiental o en territorios colectivos titulados a comunidades étnicas, la debilidad institucional que limitó la capacidad de acción del Estado nacional en territorio y la ausencia de articulación de las instituciones nacionales con las autoridades locales.

Un elemento novedoso dentro del diseño del PNIS consistió en la inclusión de las familias recolectoras, también conocidos como 'raspachines', jornaleros vinculados a distintas tareas en el cultivo sin que necesariamente fuesen propietarios del mismo. Desde el inicio de la mesas de conversación el tratamiento a esta población fue un tema central para las FARC, quienes presentaron una propuesta al equipo negociador para su abordaje la cual consistía en "además de garantizarles un ingreso mínimo de 2 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) durante un periodo de 18 meses sobre la base de participar activamente en proyectos productivo, labores comunitarias, educación y capacitación y en la ejecución de sus propios proyectos asociativos, que les permita el cambio de actividad laboral"(FARC-EP, 2016).

Como resultado de estas discusiones, el AF contempló, dentro de los componentes del PNIS actividades específicas para personas recolectoras, entre otras la asistencia alimentaria en las zonas donde se ejecutará el programa por un año. La asignación de un esquema de contratación preferencial en obras de interés comunitario (como comedores escolares o vías veredales), y se les pagaría por esta labor. Sin embargo, como ha sido anotado anteriormente en su reglamentación la visión diferencial para estas poblaciones no fue explícita y el número de familias contratadas para adelantar estas actividades dentro de los municipios ha sido muy bajo (Gráfica 6).

Gráfica 6. Familias recolectoras contratadas dentro de las Obras de Interés comunitario



Fuente: Elaboración propia con base en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020b)

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2022a), estas poblaciones constituyen uno de los colectivos a los que más se les ha incumplido dentro de la ruta de implementación del PNIS por la falta de contratación para estas actividades comunitaria, lo cual motivó que muchas decidieran a otros departamentos para seguir trabajando dentro de estos cultivos (Verdad Abierta, 2021a).

Respecto a las Zonas de Protección Ambiental, investigadores señalan que varias familias ubicadas en Parques suscribieron pactos individuales del PNIS, por los cuales el Estado estaba obligado entregar dineros de sostenimiento. "Han pasado más de cuatro años y el gobierno, con múltiples excusas, ha dilatado el cumplimiento de los compromisos con las familias" (FESCOL & Verdad Abierta, 2021b). Al respecto, un funcionario desde la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio durante la administración Duque, entidad encargada de implementar el PNIS en los territorios, manifestó que la implementación en las zonas de manejo especial fue una situación que no se previó ya que son territorios que le pertenecen al Estado y sus restricciones para actividades productivas impedían muchas iniciativas en materia de formalización y de desarrollo de cualquier tipo de proyecto productivo¹8. Este es uno de los ejemplos que ilustran las causas de la emergencia de conflictos a consecuencia de la falta de articulación intersectorial, desde el momento del diseño del programa para lograr su efectividad y la materialización del enfoque territorial que se expondrán con mayor detalle en la siguiente sección.

Teniendo en cuenta esta situación el gobierno nacional elaboró los lineamientos para implementar un modelo de sustitución acorde a los requerimientos de las áreas ambientalmente estratégicas (Rubiano Lizarazo et al., 2022), y también diseñó programas focalizados para la sustitución de cultivos en estas zonas como el modelo de "Territorios para la Conservación", por medio del cual se establece un esquema diferencial de sustitución de cultivos de uso ilícito que incluye componentes como el Acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración, el incentivo a la conservación, la Implementación de Sistemas Sostenibles de producción, la verificación del cumplimiento del acuerdo de conservación, entre otros. A pesar de la formulación de estas nuevas rutas y lineamientos, los retrasos del PNIS en Zonas de Manejo Especial, significó un desincentivo causando la deserción dentro del programa.

¹⁸ Entrevista semiestructurada a directivo DSCI del 27 de octubre de 2022.

Cabe resaltar que en relación a este aspecto no fue posible acceder a reportes actualizados con relación a la ejecución de estos lineamientos y rutas ambientales para el caso del municipio objeto de estudio. Sin embargo, según cifras de seguimiento del SIMCI-UNODC para 2020 se continuaba teniendo una alta concentración de cultivos de cosas en el PNN Munchique y un aumento de hectáreas en sus zonas de amortiguamiento (UNODC & SIMCI, 2021a). Sobre este asunto volveremos en el mapeo y análisis de los CST generados o profundizados en la trayectoria de ejecución del programa.

Similar situación ocurre con la incorporación de un enfoque diferencial étnico dentro del PNIS, el cual se limitó al registro de la autoidentificación del participante y no reconoció las distintas territorialidades existentes de las comunidades étnicas. Sobre este particular la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos elaboró un documento con lineamientos para la implementación del programa con comunidades étnicas que se encuentran dentro de territorios colectivos, pero en 2022 se encontraba sujeto a concertación con las comunidades (Gobierno de Colombia, 2020). Este aspecto reviste importancia para El Tambo, municipio en el que, como se ha expuesto previamente, se encuentran ubicados distintos territorios colectivos y habitan comunidades indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, no fue posible ubicar en esta indagación información detallada sobre los avances alcanzados en este sentido por el PNIS.

Otro aspecto que incide en los limitados avances del programa fue la precariedad de los equipos territoriales conformados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, así para todo el departamento del Cauca, fue conformado un equipo de cinco personas encargadas de coordinar todas las estrategias de la ruta PNIS y atender a sus familias beneficiarias, que como hemos explicado ascendía a 5.885 en total (Gutiérrez et al., 2019b). Adicionalmente a esta situación, se sumó la incapacidad para articularse con las autoridades territoriales y otros programas de desarrollo territorial; esto se ve reflejado en el poco conocimiento que tenían las autoridades locales sobre los propósitos y avances del programa en sus territorios. Por ejemplo, en el marco de los Planes de Desarrollo Territorial 2020 - 2023 "Gobierno de Gestión y Resultados" de El Tambo no se hace mención de los planes específicos para la implementación del PNIS que se requieren. Respecto a la falta de articulación con las autoridades locales, uno de los miembros de la DSCI manifestó lo siguiente "Por otra parte, se encuentran las alcaldías municipales, con las cuales no hubo articulación. El PNIS implicó una inversión considerable que muchas veces superaba con creces los presupuestos anuales de los municipios donde se implementaban y percibir ese flujo de recursos sin ser tenidas en cuenta generó malestar en las alcaldías en varios casos"19. De esta manera se evidencia cómo se profundizaron conflictos vinculados a la falta de articulación no sólo en el nivel nacional, intersectorial e interagencial, sino que también se profundizaron diferencias debido a la inexistencia de una articulación para la implementación de la política entre el nivel nacional y subnacional de gobierno como veremos en el siguiente apartado.

Aunado a lo anterior, se suman las cifras de agresión contra personas defensoras de derechos humanos que tuvieron alguna relación en la promoción e implementación de la sustitución de cultivos de uso ilícito. A lo cual, más allá de las tensiones por la transición de la implementación del programa, se evidencia un escalamiento de la violencia hacia estos líderes ligado a la ausencia de una efectiva implementación del PNIS. De acuerdo a la información del Programa Somos Defensores en el departamento del Cauca, entre noviembre 2016 y junio de 2020, se cometieron 18 asesinatos de líderes concentrando un 24% del total de los 75 asesinatos registrados a nivel nacional. (Corporación Viso Mutop et al., 2021).

¹⁹ Entrevista semiestructurada a directivo DSCI del 27 de octubre de 2022

La reconfiguración de los actores armados ilegales, luego de la firma del AF ocurrió con mayor velocidad, que el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en el territorio. De manera que, no pudieron garantizarse las condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito elemento que el AF había considerado como parte del PNIS. En este sentido, El Tambo continuó experimentando un escalamiento del conflicto armado desde el 2020, al ser territorio en disputa de distintos grupos ilegales entre los que se encuentran grupos residuales o disidencia de las extintas FARC, la guerrilla del ELN y el Clan del Golfo, situación que dificultó, aún más, la generación de condiciones para poder avanzar en la implementación del programa. Así, a julio 2020 fueron asesinados 18 personas (de acuerdo al sistema de información SIPARES) líderes campesinos e integrantes de Consejos Comunitarios de la zona, mientras que otras personas vinculadas a procesos organizativos tuvieron que salir del territorio por amenazas. Analistas de la dinámica en la zona evidenciaron que estas acciones han sido dirigidas a personas que han promovido procesos de sustitución de cultivos ilícitos (Saavedra, 2020; Ávila, 2020).

En el periodo revisado por este estudio, la ejecución del PNIS en el municipio como El Tambo no logró ser una intervención de carácter integral que generara condiciones materiales e inmateriales de bienestar para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, especialmente, de quienes obtienen sus medios de subsistencia de estos cultivos. El Cauca fue uno de los departamentos que presentó mayores rezagos en la implementación y en el caso de este municipio con un bajo porcentaje de recursos comprometidos para tal fin. (Fundación Ideas para la Paz, 2022a).

Con este estado de cosas, El Tambo continúa siendo caracterizado como un territorio con vulnerabilidades de conectividad, acceso a servicios, infraestructura y en el que las economías ilícitas cuentan con incentivos para su desarrollo. Para 2020 este municipio aumentó un 5% su área de cultivo y se consolido como el tercer municipio con mayor afectación a nivel nacional (UNODC & SIMCI, 2021a). Si bien la extensión de hectáreas con cultivos de coca resulta ser un indicador limitado para poder reflejar la transformación estructural del territorio, ayuda a evidenciar la poca efectividad del proceso de sustitución. En este territorio los cultivos de coca permanecen, han mejorado su productividad v se han generado encadenamientos entre la fase de cultivo, transformación y tráfico evidenciando una especialización hacia la producción de cocaína debido al involucramiento de cultivadores a la producción de pasta básica (UNODC & SIMCI, 2021a; 2022: Ávila Ariel, 2020). Estas transformaciones permitirían inferir un aumento de actores inmersos en los distintos eslabones de la cadena y, por lo tanto, un incremento de la dependencia del territorio a esta economía ilegal, lo cual plantea retos para procesos de intervención como el que se proponía con el PNIS. Para 2022, El Tambo continuaba integrando uno de los 15 enclaves productivos de coca del país con 10.999 ha cultivadas y desde 2019 ha presentado un aumento del 12% del área cultivada, integrando el enclave más productivo a nivel nacional ((Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), 2022a).

¹⁹ Entrevista semiestructurada a directivo DSCI del 27 de octubre de 2022

3. MAPEO DE CONFLICTOS SOCIOTERRITORIALES

En este apartado se realiza un análisis de los distintos tipos de conflictos que se identificaron en la trayectoria del PNIS, concentrándose en la fase de implementación del programa. El estudio es resultado de la revisión, principalmente, de información secundaria y algunas entrevistas semiestructuradas con actores involucrados en este proceso. A partir de los diversos asuntos respecto a los cuales se configuraron tensiones, se estructura un análisis de los conflictos en torno a tres ejes: (i) Articulación y respuesta institucional; (ii) Tejido comunitario y organizativo; y (iii) Zonas de protección ambiental. La delimitación de estos ejes cumple una función analítica, ya que la realidad no se encuentra segmentada y los conflictos son procesos complejos que, al ser abordados desde distintas perspectivas, evidencian relaciones entre ellos a pesar de ser identificados en uno u otro eje.

El eje de articulación y respuesta institucional considera los conflictos relacionados con la coordinación de las instituciones y los distintos niveles de gobierno, lo cual afectó la respuesta efectiva y el cumplimiento de lo pactado a las familias beneficiarias. Aquí se incluyen tanto las instituciones que tradicionalmente integran la estructura del Estado colombiano a nivel nacional y territorial, como aquellas que fueron creadas para la implementación del AF. Los planteamientos realizados en este eje recogen conflictos que emergieron en el proceso de implementación del PNIS a nivel nacional. Por su parte los ejes referidos al tejido comunitario y organizativo y zonas de protección ambiental se ocupan de aquellos conflictos que si bien pudieron ser comunes a los distintos territorios donde ha sido implementado el PNIS también se experimentaron en el municipio de El Tambo, Cauca. Dentro del eje tejido comunitario y organizativo, se ubican los conflictos asociados a la participación efectiva y el fortalecimiento tanto de capacidades de gestión como de relaciones de confianza, solidaridad y reconciliación al interior comunidades y organizaciones sociales campesinas en el proceso de diseño e implementación de esta herramienta de política, propósitos centrales desde su creación (Decreto 896 de 2017). Por su parte el eje referido a Zonas de Protección Ambiental (ZPA)²⁰, aborda los conflictos provocados por la implementación del PNIS en territorios de manejo especial cuyo ordenamiento está condicionado por normativas para la protección ambiental y el manejo de recursos naturales renovables. Zonas que, para este caso de estudio, se ubican en el área del Parque Nacional Natural Munchique y algunas zonas de reserva forestal.



²⁰ La Zonas de Protección Ambiental se encuentran dentro del conjunto de Zonas de Manejo Especial (ZME) dentro de las que, junto a los parques nacionales naturales y zonas de reserva forestal se incluyen resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras, territorios colectivos con condiciones especiales de organización y administración que determinan la implementación de las políticas en ellas.

3.1 EJE 1: ARTICULACIÓN Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

En la trayectoria de implementación del PNIS desde el año 2017 se reconocen dentro de este eje, al menos, dos grupos de conflictos. Por una parte, se identifican tensiones generadas por la falta de articulación intersectorial e interagencial del Estado para ejecutar el Programa. Por otra, los conflictos provocados por el incumplimiento por parte del Estado a lo pactado, la ausencia de enfoque territorial en la definición de estrategias y mecanismos de acción acordes con las realidades de estas familias, y la lenta capacidad de respuesta profundizando la desconfianza histórica de estos sectores de la población hacia el Estado y el gobierno nacional.

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

El seguimiento realizado por distintas instancias²¹ a los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo, dentro de los que se encuentra el PNIS, en el marco del monitoreo de la implementación del AF (Gobierno Nacional & FARC-EP., 2016b) reiteradamente alertaron sobre la necesidad adoptar una estrategia interinstitucional que articule el PNIS con el resto de las políticas sectoriales que se despliegan en los territorios (Procuraduría 4 informe). Si bien se ha emitido normatividad (circulares, actos administrativos, resoluciones) a nivel de los Ministerios y Agencias para promover un funcionamiento interinstitucional del PNIS, esto no se traduce en la implementación de la política en los territorios. En este sentido es posible identificar al menos tres sectores en los que se han generado tensiones que limitan el alcance o dificultan el avance de logros propuestos por el Programa.

El primero es el sector Agricultura. En cabeza de este Ministerio se encuentra el direccionamiento de dos asuntos fundamentales para el PNIS. Por una parte, los procesos de formalización de la tierra a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT); y por otra, la asistencia técnica a proyectos productivos y procesos de comercialización responsabilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

En 2016 la ANT junto con UNODC inició el programa "Formalizar para Sustituir" cuyo propósito era disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en las zonas con cultivos de uso ilícito como estrategia para reducir la siembra. Sin embargo, la focalización geográfica de su intervención no fue articulada con el PNIS, sino que vinculó a beneficiarios de programas previos de sustitución. De tal manera que, para el primer semestre de 2021, el 91% de formalización de baldíos logrados correspondían a gestiones realizadas antes AF y sólo alrededor del 8% de hectáreas formalizadas beneficiaba a familias PNIS (CINEP/PPP & CERAC, 2020a). A pesar de que, tanto para el gobierno Santos como para el gobierno Duque, los resultados de este programa tenían una alta efectividad por dar seguridad legal a los campesinos motivándolos a hacer inversiones a largo plazo y facilitando el acceso a crédito, premisas rebatidas por algunos estudios en campo (El Espectador & Colombia +20, 2021), este programa sólo empieza a articularse con el PNIS en el 2020. En este sentido, se establecen convenios puntuales hasta con la DSCI y priorizan algunos municipios dentro los que no se encuentran El Tambo, Cauca.

De ahí que, se han generado alertas sobre los insuficientes resultados a la formalización tierras que permitan garantizar el tránsito de estas comunidades a economías lícitas (CINEP/PPP & CERAC, 2020b); así como también promover estrategias que permitan simultáneamente progresar tanto en la implementación del PNIS como en la Reforma Rural Integral (RRI).

²¹ Se han producido diversos informes de seguimiento a la implementación del AF por instancias como la Procuraduría General de la República, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP – CERAC), la iniciativa Barómetro de la Matriz de Acuerdos de Paz adelantada por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz.

En 2022, se continuó avanzando en dicha articulación a través de la identificación por parte de la ANT de zonas susceptibles de formalización para beneficiarios del PNIS en las que pudieran implementarse sus proyectos productivos.

Por su parte la forma de focalización del PNIS a nivel familiar, que fortalece un modelo de recepción de recursos por parte del Estado para acceder individualmente a mercados de bienes y servicios lícitos (Mantilla; Sastoque; Quintero, 2021) dificultó su sincronización con la estructuración de otro tipo de proyecto, como, por ejemplo, Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y rural con enfoque territorial (PIDAR) que lidera la ADR cuyo eje son los esquemas asociativos. Estas situaciones evidencian la necesidad de crear estrategias interinstitucionales, entre DSCI y ADR en las que se identifiquen complementariedades entre políticas públicas agrarias v ambientales que garanticen una mejor inversión y una adecuada prestación de asistencia técnica. En este sentido, la ADR adelantó apoyo al componente de proyectos productivos PNIS en diversas regiones, entre ellas el Cauca (Procuraduría General de la Nación, 2022b).



El segundo sector es Ambiente. El PNIS afrontó el desafío de vincular familias beneficiarias cuyos cultivos se ubicaban en áreas protegidas y, por lo tanto, la necesidad de definir rutas diferenciales e interinstitucionales para la implementación del Programa en estos casos. En concreto los Parques Nacionales Naturales son áreas reguladas por normatividad especial cuyo enfoque es más tendiente a la preservación, lo cual dificulta la conciliación de medidas que permitan el habitar de comunidades campesinas y la consecución de medios de vida en estos territorios. El proceso de coordinación interinstitucional sumó atrasos a la ejecución del Programa.

La expedición de lineamientos y resoluciones entre DSCI y el MinAmbiente, no logró ser efectiva para implementar iniciativas productivas en áreas especiales de importancia ambiental generando resistencia de las comunidades y retrasos en la caracterización de las familias (Procuraduría General de la Nación, 2022a). Si bien el PNIS intentó generar sinergias entre las políticas de sustitución y las políticas ambientales, no ha logrado proponer soluciones sostenibles a las poblaciones campesinas que habitan en estos territorios.

Las alternativas económicas relativas a negocios verdes, economía forestal, turismo sostenible, pago por servicios ambientales son actividades con alta incertidumbre respecto a su rentabilidad, lo que dificulta lograr un equilibrio entre conservación y productividad (Bernal et al., 2021b).

Finalmente, el sector Defensa. En la trayectoria de implementación del PNIS en el periodo definido para este estudio, el enfoque del Programa estuvo definido por las prioridades de dos gobiernos con posturas opuestas frente a los Acuerdos Paz y, por tanto, a las acciones pactadas para el tratamiento de los puntos que lo integran.

En el caso de la solución al problema de las drogas, la llegada al poder de Iván Duque y la reivindicación de un enfoque punitivo en el que se priorizó la erradicación forzada, abriendo la posibilidad de la aspersión aérea con glifosato, frente a la sustitución provocó múltiples tensiones en los territorios PNIS (Saavedra, 2020); (Mantilla; Sastoque; Quintero, 2021) Simultáneamente, los territorios fueron objeto de intervenciocontradictorias por parte Estado, donde se lentificaron los procesos desarrollados en el marco del PNIS situación agravada por la emergencia sanitaria provocada por la pandemia (Covid-19).



En el marco del desarrollo de acciones de erradicación forzada se incrementaron las movilizaciones de campesinos cultivadores, y los enfrentamientos entre éstos y la fuerza pública. Durante el primer semestre de 2020 en 51 de los 56 municipios PNIS se realizó erradicación forzada (CINEP & CERAC, 2020). Entre 2016-2020 fueron registrados 95 incidentes, 69 de los cuales ocurrieron en municipios PNIS y 51 ocurrieron en 2020 (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2020, citado por CINEP & CERAC, 2020). Dichas situaciones pueden ser en parte explicadas por la imposibilidad de coordinar las estrategias de sustitución de cultivos a cargo de DSCI y la erradicación forzada liderada por el Ministerio de Defensa, ante la alta posibilidad de que coincidieran en algunas zonas familias beneficiarias del PNIS, habiendo cumplido sus compromisos de erradicación y no resiembra, con área de cultivos no vinculados al programa teniendo en cuenta que éste tiene un cubrimiento familiar, de acuerdo a su expresión de voluntad, y no un cubrimiento veredal focalizado por áreas geográficas (Procuraduría General de la Nación, 2021a).

En 2019, ante los anuncios del gobierno de planes de erradicación forzada y fumigación organizaciones como la Coordinadora Nacional de Cultivadores de coca, marihuana y amapola (COCCAM), cuya postura estaba a favor de la implementación del AF se declararon en estado de alerta para movilizarse en rechazo a estos anuncios (Quilindo, 2019). Asimismo, en junio de 2020 la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas manifestó su preocupación en tres asuntos. Primero, en las protestas confluían manifestantes espontáneos y otros que eran obligados por grupos ilegales a participar de estas acciones. Segundo, la falta de articulación entre medidas de erradicación y sustitución por parte del gobierno. Tercero, las zonas grises que se podrían presentar para la garantía de los DDHH durante las movilizaciones y confrontaciones en escenarios donde confluía la Policía Nacional a través del ESMAD (Escuadrón Móvil Antidisturbios), unidades del Ejército que ejecutaban acciones de erradicación y los manifestantes. Dentro de los departamentos que revestía preocupación por esta situación se encontraba el Cauca, especialmente en los municipios de Argelia, El Tambo (municipio PNIS), Suarez, Buenos Aires, Caloto y Corinto (Defensoría del Pueblo, 2020). En este contexto, a inicios de 2021 se reportó que pequeños cultivadores de hoja de coca de El Tambo expulsaron a tropas del ejército en zona rural en oposición a la erradicación forzada (W Radio, 2021). Evidentemente, estas situaciones incrementaron las tensiones y generaron conflictos, teniendo en cuenta que al finalizar el año 2021 el gobierno nacional planteó la posibilidad de iniciar erradicación forzada a través de la aspersión aérea de glifosato en 104 municipios de 14 departamentos, en los cuales 33 municipios tenían acuerdos vigentes de sustitución en el marco del PNIS. Dentro de estos núcleos de operación se encontraba el Dpto. del Cauca (Procuraduría General de la Nación, 2022a).

Junto al desconocimiento del enfoque dado a las políticas para atender el tema de las drogas recogido en lo pactado en el AF, el énfasis en la erradicación forzada por parte del gobierno Duque significó un retroceso en los pasos dados para el fortalecimiento de confianza entre la fuerza pública y las familias cultivadoras. Durante el primer trimestre de 2018, el gobierno Santos impulsó el programa "Sustitución Asistida" o "Sustitución con seguridad" cuyo propósito era acompañar a través de la fuerza pública a familias cultivadoras en la erradicación voluntaria de sus cultivos, ante los riesgos de seguridad que podrían afrontar por presencia de actores armados o crimen organizados los cultivadores vinculados a programas de sustitución, excombatientes FARC y las comunidades de estos municipios. Desde algunos ejercicios de monitoreo se valoraba este programa como un incentivo al cumplimiento mutuo de compromisos de sustitución y la garantía de seguridad; al igual que promovía un canal de comunicación entre el Gobierno Nacional, la fuerza pública y los cultivadores vinculados a la sustitución (CINEP & CERAC, 2019).

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

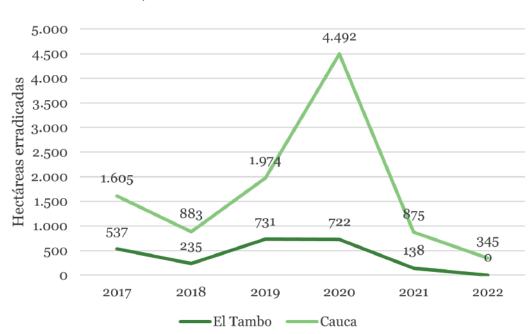
Limitaciones presupuestales. Desde sus inicios el PNIS afrontó dificultades de financiamiento que limitaron su capacidad de respuesta a las familias inscritas, en los tiempos acordados. Dichas situaciones, junto al anuncio del gobierno Duque de no vincular más familias al programa a través de acuerdos colectivos, a partir de noviembre de 2018, provocaron desconfianza en las familias cultivadoras que habían expresado su voluntad de ingresar, y a la vez afrontaban la falta de garantías para avanzar con el proceso de levantamiento y sustitución de sus cultivos. Según datos de la Procuraduría General de la Nación, (2021b), el PNIS sufrió una disminución de recursos entre 2019 y 2020 de un 36%, sumado a las carencias que desde sus inicios afrontó para cumplir el compromiso con cultivadores, recolectores y la financiación de otras estrategias como el PISDA y el PAI comunitario respecto a las cuales los informes de seguimiento no evidencian avances significativos. De igual manera, las dificultades frente a disponibilidad de recursos han limitado la ejecución de proyectos productivos de ciclo corto y largo, así como la intermitencia en la prestación de la asistencia técnica prestadas por los operadores contratados para tal fin. Por su parte, contrasta con las dificultades de disponibilidad presupuestal las alertas por sobrecostos, identificadas por los beneficiarios entre precios locales y los ofrecidos por los proveedores de insumos y materiales dentro del Programa. (Procuraduría General de la Nación, 2021b).



El cambio de reglas en la vinculación de familias beneficiarias. El proceso de vinculación de las familias al PNIS ocurría en dos pasos. Primero, las familias firmaron acuerdos colectivos de sustitución en los que manifestaron su intención de levantar los cultivos de uso ilícito. En un segundo momento, cada familia reportaba la extensión de su cultivo y concertaba con el PNIS la firma del acuerdo individual de sustitución, a través del cual se formalizaba el compromiso de las familias de levantar el cultivo y del gobierno de implementar programas de asistencia técnica, seguridad alimentaria, entre otros (CINEP & CERAC, 2018).

Durante 2017 y 2018 se establecieron los acuerdos colectivos, a través de los cuales aproximadamente 130203 familias manifestaron su voluntad de vincularse al programa y muchos, al parecer, comprendieron que ya harían parte de él. Sin embargo, se afrontaron dos circunstancias que crearon ambigüedad en el proceso. Por una parte, para el gobierno Duque los acuerdos colectivos eran parte del proceso de socialización del PNIS y junto a su decisión de no vincular a más familias al programa a partir de noviembre 2018, se anunció el cumplimiento sólo de los acuerdos individuales firmados hasta aquel momento que ascendían a 99.096, equivalentes a un 76% del total de familias vinculada a través de acuerdos colectivos (CINEP & CERAC, 2021a).

Esta situación provocó que 953 veredas en las que habían sido suscritos acuerdos voluntarios de sustitución no fueron incluidas en la focalización de PNIS y en aproximadamente un 41% (393) de ellas se hayan registrado acciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019 (Procuraduría General de la Nación, 2021b). En la revisión documental realizado no se encontró información disponible para confirmar la manera como estas situaciones habrían afectado al municipio de El Tambo, dado que se encontraban consolidados a nivel departamental y según informes del gobierno nacional de aquel entonces, los expedientes de acuerdos colectivos e individuales no contaban con información unificada para entidades públicas (UNODC, 2020b).



Gráfica 7. Erradicación manual forzosa de Coca

Fuente: Elaboración propia con base en información del Observatorio de Drogas de Colombia

Al respecto, el Observatorio de Drogas sólo registra datos de erradicación manual forzosa²² y no por aspersión área. En el siguiente gráfico se presenta el comportamiento de la erradicación en el municipio.

Por otro lado, se presentaron dilaciones en los procesos de formalización de acuerdos individuales, lo cual implicó periodos de indefinición jurídica que en algunos casos concluyeron con la no aceptación dentro del programa o la suspensión de beneficios debido a la exclusión del mismo. La DSCI reconoció inconvenientes en proceso de notificación de actos administrativos de retiro del programa, ya que las zonas son de difícil acceso y debido a situaciones de orden público se dificulta el ingreso de los profesionales de la entidad. Todas estas situaciones afectan las garantías al debido proceso de las familias afectadas con las decisiones, a las cuales pueden cambiar por completo sus condiciones de vida por dichas decisiones (Procuraduría General de la Nación, 2022b).

Inoperancia de la estructura definida para el funcionamiento participativo del PNIS. Desde su creación el PNIS contempló y reglamentó la existencia de consejos asesores, comisiones municipales de planeación participativa y los consejos municipales de evaluación y seguimiento, que a nivel territorial tendrían a cargo la gestión del PNIS (Decreto Ley 896 de 2017, Decreto 362 de 2018).

Sin embargo, en el seguimiento a la implementación del AF se evidencia la inoperancia de dichas estructuras que se convertirían en vehículos de la participación de los distintos actores en la implementación del Programa. Esta situación se configura en una fuente de tensión para algunos actores como representantes de la población desvinculada de las FARC o líderes del proceso de sustitución, ya que ante la falta de convocatoria y deliberación de las instancias creadas en el nivel territorial para la gestión del PNIS se ha dificultado, por ejemplo, el proceso de construcción de los Planes Integrales de Sustitución de Desarrollo Alternativo (PISDA) (CINEP/PPP & CERAC, 2020a); (Mantilla; Sastoque; Quintero, 2021).

La ineficacia de estas instancias denota falta de interlocución entre los actores institucionales nacionales, territoriales y las poblaciones tanto vinculadas como beneficiarias como aquellas que habitan en los territorios donde se desarrolla el Programa, en asuntos como la socialización de avances lo cual generó desconfianza ante la falta de transparencia. Asimismo, la ausencia de estas instancias dificultó el liderazgo de las coordinaciones territoriales de la DSCI frente a los operadores, para facilitar su interacción con las comunidades. Por ello, la Procuraduría recomendó priorizar la operación permanente de dichas instancias y desarrollar metodologías que permitan a los beneficiarios tener una participación efectiva en estos procesos. De igual manera, implementar la estrategia que promueva el apoyo de alcaldías y gobernaciones para implementación PNIS (Procuraduría General de la Nación, 2021b).

²² Los datos de suministrados de erradicación manual se encuentran sujetos a la información de los Grupos Móviles de Erradicación-GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

3.2 EJE 2: TEJIDO COMUNITARIO Y

ORGANIZATIVO

Dentro de la dinámica territorial de El Tambo y, en general, en el departamento del Cauca los procesos organizativos campesinos y de comunidad étnicas han forjado y fortalecido su capacidad de movilización, entre otros asuntos, alrededor de la reivindicación del derecho a la tierra y el reconocimiento de territorialidades colectivas para estas comunidades. En este contexto, los liderazgos han sido fundamentales para la regulación de la vida comunitaria y la transformación de conflictos. Así lo advierte un líder social de la región quien señalaba que, en zonas rurales ante la ausencia de la institucionalidad estatal son las organizaciones comunitarias quienes han asumido el tratamiento de los conflictos y la gestión de acciones para el beneficio común. El fortalecimiento y vinculación de este tejido organizativo fue considerado, inicialmente, como pieza clave para el PNIS teniendo en cuenta los principios participativos que fundamentaron la definición del programa y sus propósitos para avanzar en la transformación integral de los territorios, fortalecer la legitimidad y gobernabilidad del Estado, así como transformar conflictos sociales. Sin embargo, el seguimiento a la trayectoria de implementación del PNIS muestra la generación de tensiones que provocaron el debilitamiento de la cohesión de las comunidades y la fractura del tejido organizativo.

i. Conflictos asociados a la cohesión comunitaria

Fragmentación de las comunidades entre familias vinculadas o no al programa. Debido a que el criterio de focalización del PNIS fue familiar, más no veredal, por lo tanto, en un mismo territorio pueden cohabitar familias beneficiarias del programa con familias que por razones diversas como desconfianza al Estado, desconocimiento, presión de grupos armados o cierre de inscripción no hacen parte del programa y mantuvieron sus cultivos de coca. Las tensiones se incrementaron con la política de uso alternado de estrategias de sustitución con acciones de erradicación forzada por parte de la fuerza pública, adelantado bajo el gobierno Santos y posteriormente incrementadas bajo el gobierno Duque (Herrera Durán & Hernández, 2021). Esto evidencia una contraposición de intereses de habitantes del territorio causada por la intervención del Estado.



La fractura entre estos grupos de la población se complejizó al realizarse el proceso de verificación de sustitución de cultivos a familias beneficiarias, encomendada a la UNODC. Este proceso produjo rechazo y desconfianza entre la población no inscrita en el programa, quienes consideraban las visitas a sus vecinos como un riesgo para que el gobierno nacional localizará sus predios y los focalizará dentro de la política de erradicación forzada. En este sentido, se generaron sospechas respecto al uso de la información recolectada por los equipos de verificación, incrementando las tensiones debido a que organizaciones campesinas advertían sobre la recolección de información sensible referente a la localización de cultivos ilícitos en los territorios, que se creía podría haber sido conocida por la fuerza pública (Herrera & Hernández, 2021).

Limitaciones del programa para su implementación en territorios colectivos. Con el PNIS los habitantes de los 21 resguardos indígenas y de los 43 consejos comunitarios ubicados en el departamento del Cauca, tuvieron la esperanza de acceder a mejores condiciones agrícolas para vivir en armonía en sus territorios ancestrales (Verdad Abierta, 2019). Entre ellos se encontraban los tres consejos comunitarios y tres resguardos indígenas ubicados en el municipio de El Tambo. Dichos territorios cuentan con disposiciones normativas especiales para su protección como garantía para la pervivencia de las comunidades étnicas consideradas como sujetos colectivos de derechos, incluido el derecho a ser consultadas de manera previa a la realización de cualquier intervención que afecte a sus territorios. Asimismo, en su forma de organización se privilegia la deliberación en asamblea y la toma de decisiones vinculantes para el colectivo. No obstante, han experimentado el ingreso e incremento de cultivos ilícito, al igual que la presencia de diversos actores armados.



Dado su carácter especial, la ejecución del PNIS requería una visión diferencial en estas zonas que lo adaptara a su cosmogonía, usos y costumbres. Por ello, las comunidades étnicas solicitaron la realización de un proceso de consulta previa bajo el entendido de que el programa afectaría sus territorios. Si bien esto quedó plasmado en los indicadores para el seguimiento de la implementación del AF, los procesos de consulta no fueron adelantados. De igual manera, el privilegiar la inscripción de familias (como unidad) sobre los acuerdos colectivos, se provocó el desistimiento de realizar la inscripción dentro del programa de estas comunidades como colectivo, al considerar que el diseño del mismo no respondía a la visión que tienen estas comunidades sobre el territorio (Verdad Abierta, 2019).

A pesar de estas divergencias, las inscripciones al PNIS continuaron vinculando familias sin tener en cuenta su pertenencia étnica o la ubicación de sus predios, muchos de los cuales se encontraban ubicados en territorios titulados a las comunidades étnicas. En consecuencia, al avanzar la implementación del programa se manifestaron conflictos debido a la atención de familias sin pertenencia étnica, cuyos cultivos se ubicaban dentro de los territorios colectivos y cuya verificación dependía de la autorización previa de las autoridades propias de cada territorio.

La verificación de las limitaciones del PNIS en el abordaje de territorios colectivos y los posibles conflictos que esta política podría impulsar, fue una de las razones para que el gobierno Duque formulará el programa "Sustituir con legalidad" el cual no tiene reportes de avances dentro del municipio objeto de este caso de estudio. Lo anterior de acuerdo con la revisión de los informes de seguimiento de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

ii. Conflictos asociados al tejido organizativo

Fractura de las relaciones intracomunitarias y ausencia de condiciones de seguridad en los territorios. Para la entrada del PNIS a los territorios, la DSCI se apoyó en personas líderes de las zonas, inscritas en el Programa que denominaron liderazgos PNIS. De esta manera, a nivel nacional, alrededor de 1.262 liderazgos se integraban las instancias participativas PNIS en 14 departamentos con acuerdos individuales y 56 municipios (Procuraduría General de la Nación, 2022). Sin embargo, aunque esta es una cifra amplia de personas vinculadas no se tradujo ni en una efectiva articulación de los liderazgos comunitarios y las instituciones, ni en la implementación del programa con un enfoque territorial.

El modelo participativo de intervención propuesto por el PNIS generó altas expectativas en poblaciones vinculadas el cultivo de hojas de coca en el país. De ahí surgieron organizaciones como la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), movimiento campesino de cultivadores quienes expresaron la voluntad de constituirse como un actor determinante de apoyo a la sustitución de cultivos de uso ilícito, vinculándose al proceso de socialización del programa a través de sus liderazgos territoriales. En el caso de El Tambo, municipio objeto de este estudio, en el periodo 2016-2018 en palabras de uno de sus habitantes tras la firma del AF se vivió "la era del sueño" en la que organizaciones y líderes se dedicaron a socializar y vincular a la comunidad al PNIS a través de la firma de los acuerdos colectivos. En este mismo sentido, en esta entrevista se manifestó que se avanzó en la construcción participativa de propuestas que entregaron al gobierno, pero no fueron tenidas en cuenta. Al respecto, esta persona quién participó en la socialización e inscripciones al PNIS en el departamento del Cauca describió este periodo de la siguiente manera:

En el año 2016 se venía hablando del acuerdo de paz y de las negociaciones. Donde hicimos una campaña muy fuerte al tema de sustitución de cultivos de uso ilícito en el territorio. Empezamos a hablar de lo que decía el acuerdo aun cuando no se había firmado todavía.

A nivel de El Tambo todas las familias estuvieron de acuerdo en que iban a firmar, tanto así que se formó la Mesa de Desarrollo Integral de El Tambo. La conformaban no solamente coqueros sino ganaderos, comerciantes, transportadores entre otros.²³

A esta tarea se sumaron procesos organizativos como el Comité de Integración del Macizo Colombia (CIMA), el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente (PUPSOC), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO). De esta forma, se creó un ambiente de coordinación entre instituciones, líderes sociales y las personas desvinculadas de las FARC-EP. Sin embargo, en la firma del acuerdo colectivo en el municipio de El Tambo, en 2017, no se contó con la participación de delegados de las FARC-EP lo que restó legitimidad de este grupo ante la comunidad en este proceso.

La coordinación entre los distintos actores se fue debilitando especialmente por el incumplimiento de lo pactado con las familias inscritas en el programa y la reorientación dada al programa por el gobierno Duque. Ya para el año, en el marco del paro nacional, organizaciones de campesinos como la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), y la Coordinadora de Cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola (COCCAM), se sumaron al paro en oposición al reinicio de las aspersiones aéreas con glifosato sobre cultivos de coca, el asesinato a líderes sociales y defensores de derechos humanos, y exigiendo una implementación integral del Acuerdo de Paz.

De tal manera que se hicieron manifiestas tensiones que fracturaron la relación intracomunitaria establecida entre el gobierno nacional, las personas líderes y sus comunidades, dado que en algunos casos los liderazgos asumieron la comunicación con la institucionalidad, la transmisión de noticias en el territorio sobre los ajustes unilaterales del gobierno al programa, convirtiéndolos en receptores de quejas y reclamos por los atrasos en la implementación del PNIS. Ante la pérdida de credibilidad y legitimidad en sus comunidades, varios líderes renunciaron a sus responsabilidades en el esquema definido en el programa, de tal manera que se produjeron rupturas en la articulación entre la institucionalidad y los procesos organizativos.

Las tensiones en torno a la implementación del PNIS se incrementaron en un contexto de degradación de las condiciones de seguridad en los territorios, ante la llegada de diversos grupos armados ilegales que disputaban el control de territorios de las antiguas FARC y generaron presión sobre la población para mantener los cultivos y amenazaron a los líderes que habían sido afines a la socialización y ejecución de esta política. Entre 2018-2022 la Defensoría del Pueblo emitió 36 alertas tempranas sobre riesgos de violación a los derechos humanos de líderes y lideresas participantes del programa y sus comunidades (Procuraduría General de la Nación, 2022). De tal manera que, quienes asumieron liderazgos desde sus dinámicas organizativas y comunitarias a favor del PNIS se convirtieron en objetivo militar y los riesgos que ocasionó esta situación impidió su participación en las instancias previstas dentro de la estructura de programa en los distintos niveles territoriales (Machuca, 2021).



²³ Entrevista a persona líder campesina 17 de noviembre 2022.

3.3 EJE 3: ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL (ZPA)

El 52% del área destinada a los cultivos de uso ilícito en Colombia se localizan en ZPA como Parques Nacionales Naturales (PNN), Zonas de Reserva Forestal (ZRF), resguardos indígenas y tierras tituladas a comunidades negras (UNODC-SIMCI, 2022, pág. 14). En estas zonas la presencia de este tipo cultivos se ve favorecida por las condiciones de aislamiento geográfico (difícil acceso), la baja gobernabilidad, la escasa cobertura y acceso a servicios y control territorial. En concreto, la presencia de estos cultivos ha incentivado la deforestación, la emergencia de conflictos asociados al uso del suelo contrapuestos a la normativa que regula estas zonas y la presencia de grupos armados ilegales. Así cómo, otras afectaciones a partir de la interacción con otros motores y agentes que profundizan las tensiones en relación con las ZPA.

Algunos estudios han destacado cómo en medio de la implementación del PNIS se ha incentivado de alguna forma la deforestación, no solo a partir de los efectos contaminantes del mantenimiento del cultivo de hoja de coca y transformación de la misma que generan importantes impactos ambientales, sino a partir del desplazamiento del cultivo ilícito a otras ZPA (Dueñas et al., 2023a). Adicionalmente, la falta de una presencia sólida del Estado y una gobernanza ambiental deficiente contribuyeron a agravar y potenciar las causas de la deforestación, así como en algunos casos, a la persistencia y aumento de los cultivos de uso ilícito (Prem et al., 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, en su creación el PNIS reconoce la necesidad de atender, recuperar y mantener las condiciones ambientales, priorizar su ejecución en zonas de PNN, así como mitigar los riesgos que en este sentido pueda implicar a los territorios involucrados (Presidente de la República de Colombia, 2017). Sin embargo, la implementación del programa en ZPA implicó desafíos para la articulación de las acciones propuestas con la normativa que organiza el manejo de este tipo de territorios. En este sentido se identifican dos tensiones en este eje: (i)conflictos relativos a la definición de proyectos productivos atractivos a las familias beneficiarias habitantes de estas zonas y acordes con la normatividad que las regula; (ii) tensiones provocadas por el manejo de acuerdo de uso en ZMA.

i. Dificultad en la definición de proyectos productivos en ZMA

El tránsito hacia circuitos de economías legales para los habitantes de ZMA planteó un gran desafío teniendo en cuenta los marcos regulatorios, de tendencia conservacionista, que ordenan estos territorios. Las dificultades para articular las demandas de protección ambiental y la definición de alternativas productivas generaron mayores retrasos en la ejecución del programa, afectando la consecución de medios de vida de las familias quienes realizaron el levantamiento de sus cultivos y tenían restricciones para el desarrollo de actividades agropecuarias o de aprovechamiento forestal en zonas reguladas como reguladas por Parques Nacionales Naturales o las Zonas de Reserva Forestal.

En el caso de los municipios de El Tambo se ubican ZPA correspondientes a PNN y Zonas de Reserva Forestal. Siguiendo la información reportada por informe UNODC (2022) no se encuentra evidencia de implementación de proyectos productivos por parte de familias beneficiarias ubicadas en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica. Por lo tanto, se identifican dificultades para la generación de alternativas productivas sostenibles que permitan la inserción a otros circuitos económicos para las familias beneficiarias.

El PNIS inició su implementación con la ausencia de lineamientos técnicos para llevarse a cabo en este tipo de áreas (FIP, 2022). No obstante, en los últimos años se han ido definiendo en la marcha algunos programas como "Territorios para la Conservación" cuyo propósito es armonizar procesos de conservación en PNN con alternativas de ingresos lícitas para cultivadores. Pese a la definición de este tipo de programas, continúa siendo una dificultad ofertar alternativas en las que exista un equilibrio entre la conservación, productividad y rentabilidad. En este sentido, se advierte respecto a la necesidad realizar una revisión de usos y prohibiciones aplicados en las ZPA con miras a conciliar usos relacionados con la economía campesina y así poder diversificar y ampliar las opciones planteadas a las familias al ingresar a este tipo de programas (Bernal et al., 2021b).

ii. Tensiones en torno a los acuerdos de uso en ZPA

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



4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La realización de este estudio de caso ha tenido como propósito indagar las relaciones que pueden establecerse entre la implementación de políticas públicas orientadas a la sustitución de cultivos ilícitos) y la emergencia, profundización, reactivación o transformación de conflictos socioterritoriales, tomando el caso del municipio de El Tambo, Cauca. Teniendo como marco temporal el periodo 2012-2022, este estudio realizó una indagación sucinta de la trayectoria de las políticas orientadas a la atención de los cultivos de uso ilícito en el país, identificando dos tendencias.

Por una parte, se reconoce la persistencia de enfoques para la definición de la política orientados por criterios prohibicionistas y punitivos, que enmarcan estas intervenciones en el ámbito de la seguridad. En este sentido Colombia, al igual que otros países de la subregión Andina como Ecuador y Perú, se ha alineado con la postura hegemónica dentro del Régimen Internacional para la definición de las políticas domésticas, que en el caso de la eliminación de los cultivos de uso ilícito se ha traducido en la penalización de las poblaciones rurales vinculadas en esta fase de la cadena de valor, la erradicación forzada manual o a través de la fumigación por aspersión aérea de glifosato. Sumado a estas acciones, la lucha contrainsurgente y frente al narcotráfico han significado el agravamiento de la situación de violencia en estos territoriales rurales y la restricción de derechos de las comunidades.

La segunda tendencia evidencia la intención de hacer un cambio en el discurso para introducir una mirada integral de la problemática. Ésta se evidencia en la incipiente inclusión de una perspectiva de desarrollo alternativo en programas y planes realizados a finales de los años 90 e inicios de los 2000, más fuertemente impulsada en momentos políticos de la última década en el país, que se articulan con debates internacionales como los sostenidos en la UNGASS en 2016. Se trata de una visión que se distancia del tradicional posicionamiento prohibicionistas y de securitización de este fenómeno, que promueve intervenciones definidas en perspectiva de atención y respeto de los derechos humanos, la salud pública, las especificidades territoriales y la vinculación diferenciada de los actores dentro de la cadena de valor de las drogas. Perspectiva que, a pesar de integrarse en el debate de la agenda pública nacional aún no logra posicionarse como predominante. Desde este enfoque, las políticas deben promover transformaciones que ayuden a superar las condiciones pobreza e inequidad que experimentan los territorios rurales en los que se ubican este tipo de cultivos. En este sentido, en Colombia se han promovido programas de desarrollo alternativo concentrados en la generación de opciones productivas legales que beneficien a las poblaciones campesinas cultivadoras de hoja de coca, cuyos alcances han resultado ser limitados, al concentrarse exclusivamente en el tema de reemplazo de ingresos y no estar articuladas con otras medidas que permitan crear las condiciones adecuadas para impulsar procesos desarrollo rural en estos territorios como por ejemplo, el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, la participación ciudadana efectiva, la garantía de condiciones de seguridad o los vínculos urbano-rurales que crean interdependencia entre los territorios.



El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) fue diseñado como parte del cumplimiento del AF dentro del punto 4, "Solución al problema de las Drogas Ilícitas" en el que se acordó dar un tratamiento integral al fenómeno. Por tanto, junto a la eliminación de los cultivos de uso ilícito, también se definieron acciones para abordar el consumo como un tema de salud pública y para combatir las organizaciones criminales involucradas en el tráfico de drogas y el lavado de dinero. En este marco, el PNIS es definido como una política fundamental para la transformación integral y desarrollo rural de los territorios donde se ubican cultivos ilícitos. Para su implementación se focalizaron 56 municipios donde a parte de los cultivos, se tenía una baja presencia de entidades nacionales, altos índices de pobreza rural y presencia de distintos grupos armados. Entre ellos se encuentran municipios como El Tambo, que junto con Argelia integra un enclave agroindustrial para la producción de coca en esta zona del país.

En el conjunto del AF esta política se propone de manera articulada al logro de avances en el cumplimiento de la Reforma Rural Integral (RRI) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) propuestos en el punto 1. Sin embargo, en su trayectoria de implementación el PNIS no logró escaparse de una fuerte tensión entre los dos enfoques anteriormente caracterizados. Por una parte, el tratamiento punitivo, prohibicionista y de seguridad que responde a los lineamientos de la denominada "lucha contra las drogas"; y por otra, el enfoque alternativo de atención integral a los territorios cultivadores, en los que en primera instancia se recurre a procesos de sustitución voluntaria y se generan acciones de atención diferenciada a los llamados "eslabones más débiles de la cadena" población campesina (cultivadores, recolectores y raspachines) (Observatorio colombiano de cultivadores y cultivos declarados ilícitos & INDEPAZ, 2015).

El PNIS en su definición y estructura reflejó dos principios fundamentales y complementarios del AF, que no logró concretar en su implementación. El enfoque territorial entendido como el reconocimiento de las particularidades, características y necesidades de las distintas comunidades y territorios; así como la participación de la ciudadanía prevista para los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de planes y programas que se desarrollaran como parte de su implementación (Gobierno Nacional & FARC-EP., 2016a). No obstante, pese al espíritu reflejado en su formulación, el PNIS afrontó serias dificultades para poder materializar dichos principios. Este estudio muestra que su implementación tuvo un carácter primordialmente sectorial y sus principales avances se concentran en la entrega de ayudas económicas a la población beneficiaria. De esta manera, la política tuvo alcances limitados al concentrarse en uno de sus componentes, el Plan de Atención Inmediata (PAI), enfrentando dificultades para la formulación y concreción del resto de los componentes previstos como el Plan de Atención Inmediato Comunitario y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). De igual forma, se incrementaron sus limitaciones a consecuencia del desfinanciamiento que tenía el programa para ser implementado en todos sus componentes. Dicha situación se refleja, por ejemplo, en el nulo avance en los proyectos productivos en los municipios como El Tambo, los cambios realizados durante la marcha en la estrategia de inscripción de beneficiarios, pasando del establecimiento de acuerdos colectivos con comunidades a la inscripción familiar, al igual que en las dificultades para adaptar el programa a las particularidades de los territorios colectivos y las Zonas de Manejo Especial.



En el caso de El Tambo, la ejecución del PNIS provocó y profundizó conflictos socioterritoriales manifiestos y latentes entre el Estado y las comunidades vinculadas, así como al interior de éstas; al tiempo que, evidenció conflictos preexistentes provocados por la falta de articulación intersectorial e interinstitucional, tanto para la definición como para implementación de políticas públicas en los territorios.

En el análisis de la trayectoria del PNIS en el periodo 2017 – 2022 como política pública fueron identificados distintos tipos de conflictos socioterritoriales vinculados a su ejecución. En este sentido se estructuraron tres ejes de análisis de dichos conflictos con el propósito de entender la relación de este Programa con su surgimiento, reactivación, perpetuación o transformación. Dichos ejes presentan conflictos en tornos a: i) Articulación y respuesta institucional; (ii) Tejido comunitario y organizativo; y (iii) Zonas de Protección Ambiental. La delimitación de estos ejes cumple una función analítica, ya que la realidad no se encuentra segmentada y los conflictos son procesos complejos que, al ser abordados desde distintas perspectivas, evidencian relaciones entre ellos a pesar de ser identificados en uno u otro eje. Los hallazgos y conclusiones alcanzadas en este sentido son presentadas atendiendo a estos ejes que, si bien se evidencian en el municipio de El Tambo podrían tomarse como tendencia en la ejecución del PNIS a nivel nacional.

Articulación y respuesta institucional. Los conflictos identificados en este eje son evidencia de las tensiones que provoca la implementación de una política definida desde la perspectiva del enfoque territorial, en un contexto institucional, como en el caso del Estado colombiano, en el que prevalece una estructura sectorial cuyo funcionamiento es centralista generando una dicotomía entre el centro y las regiones. Asimismo, el análisis de la travectoria que ha tenido el tratamiento del tema de las drogas con relación al cultivo de hoja de coca y a la población rural vinculada a esta fase de la cadena, permite constatar como tendencia que la definición de políticas al igual que el diseño institucional para ejecutarlas ha respondido, más que a un análisis integral y complejo del fenómeno, a las posiciones ideológicas y la voluntad de los gobiernos de turno. Es así como aunque se reconocen errores desde el diseño del Programa, durante el gobierno de Iván Duque el PNIS sufrió virajes que modificaron la integralidad de la estrategia definida para avanzar en la eliminación de cultivos de uso ilícito, conforme a lo pactado en el AF para dar solución al problema de las drogas y hacer transformaciones estructurales en el campo, al igual que para contribuir a la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones que habitan esos territorios.

En este sentido, la implementación de este programa como herramienta de política profundizó conflictos preexistentes en los territorios y creó nuevas tensiones tanto entre el Estado y las comunidades rurales, reforzando viejas desconfianzas al interior tanto de las estructuras estatales como comunales.



El análisis realizado muestra la existencia de brechas entre el diseño del PNIS y la manera como éste fue implementado en los distintos territorios priorizados. El desarrollo del programa puso de manifiesto al menos cuatro asuntos: (i) la falta de complementariedad entre las acciones desplegadas por distintas instancias de la institucionalidad en los territorios, (ii) la ausencia de coordinación entre niveles de gobierno para la implementación, (iii) la desarticulación entre las distintas iniciativas de planeación participativa definidas para el cumplimiento del AF, así como (iv) la realización de principios de participación y enfoque territorial.

Respecto a la falta de complementariedad entre distintas instancias, el estudio constató una división entre la acción de la institucionalidad creada para la implementación del AF y la institucionalidad sectorial del Estado. No contemplar la necesidad de buscar la complementariedad de la acción desde la creación del programa, condujo a la definición de estrategias paralelas o intervenciones contradictorias sobre un mismo territorio, lo cual limitó sus alcances y provocó tensiones. En este sentido se encuentran programas como "Ruta Futuro" o "Formalizar para sustituir. Del mismo modo, el PNIS afrontó dificultades para su implementación en Zonas de Manejo Especial regidos por normatividades especiales, por lo que su ejecución requería adaptaciones coordinadas de manera interinstitucional desde su definición. En el territorio objeto de estudio, no existía una estrategia para la atención de familias inscritas cuyos cultivos se ubicaban dentro de territorios colectivos o en zonas de protección ambiental. Al confrontar estos obstáculos en el momento de la implementación, habiendo establecido acuerdos con las familias sin haber advertido estas dificultades, la atención de la población vinculada al programa se ralentizó, profundizó desconfianzas, debilitó la credibilidad en el programa e incrementó la tensión por el incumplimiento de lo pactado por parte del Estado. En el análisis se advierte el intento de avanzar en la coordinación interinstitucional a través de mesas técnicas, circulares, actos administrativos y resoluciones a nivel de Ministerios y Agencias, que no surtieron efecto con la celeridad requerida en los territorios para revertir la situación y promover mayores y mejores resultados.

En segundo lugar, la implementación del PNIS sumó tensiones a la relación entre el nivel nacional y subnacional de gobierno. En atención a la información recabada, los niveles territoriales de gobierno estuvieron al margen de las decisiones definidas desde el sector de presidencia quien asumió el liderazgo del programa a nivel nacional. El PNIS si bien debía ser ejecutado con una perspectiva territorial, fue excluido de los planes de gobierno departamental y municipal referenciado en este estudio. De tal forma que, este programa no es nombrado en ninguno de los planes de desarrollo (departamental y municipal)²⁴, por lo que es posible inferir que no se previó su articulación las acciones previstas por los gobiernos territoriales en relación a, por ejemplo, las iniciativas productivas o procesos de desarrollo alternativo que contribuyeran al proceso de sustitución voluntaria. Retomando el testimonio de una funcionaria, en el Cauca el tratamiento de los asuntos concernientes a los cultivos ilícitos es un asunto delicado, que se trata en consejos de seguridad, vinculado al accionar de grupos armados en el departamento que puede provocar riesgos para los funcionarios y las acciones que se definen al respecto, siempre tienen una directiva del nivel nacional²⁵. Por otro lado, el PNIS tuvo un alcance restringido en términos de aporte al desarrollo rural y transformación estructural del campo planteado en el AF. Dicha situación es explicada por una parte por la falta de avances en la implementación de la Reforma Rural Integral (Punto 1 del AF) y, por otra, por el desligue que se hizo de las distintas herramientas de planeación participativa previstas tales como, la construcción de los PISDA componente del PNIS, así como de la implementación de los PDET en los municipios donde confluían ambas iniciativas.

²⁴ En Colombia por norma constitucional se ha definido un Sistema Nacional de Planeación, integrado por herramientas, para el nivel nacional y subnacional, tales como los planes de desarrollo territorial cuyo alcance puede ser distrital, municipal, departamental o nacional. El objetivo de estos instrumentos es la mejora de condiciones de vida de la población en el territorio, para lo cual se diseñan estrategias, programas y proyectos que viabilicen dicho propósito. Su vigencia es de tres años, al igual que el período de gobernadores y alcaldes, quienes son las autoridades que lideran su ejecución (Umaña Maldonado et al., 2017).

²⁵ Entrevista a funcionaria gobierno municipal 23 de febrero 2023.

Finalmente, el estudio constata la existencia de dificultades para que en su ejecución el programa reflejará principios como la construcción participativa y concertada con las comunidades vinculadas a estas actividades económicas, y el enfoque territorial expresado en el diseño de estrategias diferenciales atendiendo a las condiciones de cada territorio y las comunidades que los integran. Si bien, todos estos asuntos fueron tenidos en cuenta en la creación de PNIS como principios al prever la conformación de instancias territoriales para la planeación, coordinación y gestión en las que tendrían presencia las comunidades y actores relevantes, el ejercicio de la participación efectiva en estos escenarios afrontó serios obstáculos. Al viraje hecho por el gobierno de Iván Duque al programa, su enfoque de seguridad para la atención a esta temática se sumó como dificultad para el funcionamiento de estas instancias la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. De igual manera, la inoperancia de las instancias de participación suscitó percepciones de falta de transparencia en la toma de decisiones en el desarrollo del programa.

Los principios de participación para la construcción colectiva y el enfoque territorial generaron amplias expectativas en las comunidades, quienes vieron en estos espacios la posibilidad realizar propuestas acordes con sus necesidades. Sin embargo, enfrentaron la desatención por parte del gobierno a las propuestas formuladas por las comunidades, se incrementaron las tensiones en los territorios y aumentó la desconfianza respecto al cumplimiento de lo pactado.

Tejido comunitario y organizativo. El desarrollo del PNIS tuvo lugar en zonas del país donde, a pesar del conflicto armado interno, se ha consolidado un tejido comunitario en el que se han configurado fuertes procesos organizativos campesinos y de comunidades étnicas. Este es el caso de los municipios incluidos en el estudio, ubicados en el departamento del Cauca, referente en cuanto a organización social y comunitaria. Los liderazgos de estas comunidades y organizaciones se constituyeron en piezas fundamentales para la ejecución del Programa en los territorios ante la débil presencia estatal en muchos de estos territorios. De esta forma, el PNIS para su implementación contó con la confianza y apovo de las comunidades a través de liderazgos y organizaciones con capacidad de movilización colectiva, quienes apostaron por la implementación de esta política con la esperanza de encontrar respuestas a las deudas históricas que padecen en materia de desarrollo territorial v de derechos humanos.



Lamentablemente la brecha entre la definición e implementación del PNIS, los cambios introducidos en el curso de su ejecución, así como la falta de garantías de seguridad tanto para quienes lo lideraban como para aquellos que se vincularon al proceso desencadenó rupturas y quebrantó relaciones de confianza y solidaridad en algunas comunidades, generando también antagonismo a raíz de su vinculación o no al programa. En este sentido se identificaron conflictos que afectaron la cohesión comunitaria y debilitaron la confianza intracomunitaria de las bases hacia sus líderes.

Las organizaciones y liderazgos sociales que acompañaron e impulsaron la implementación del PNIS en municipios como el vinculado a este estudio, El Tambo, han quedado expuestos y afrontan mayores riesgos para el ejercicio del liderazgo social, al ser objetivo militar de distintos grupos armados a consecuencia del trabajo realizado en la promoción y posicionamiento del programa en sus territorios. La implementación del PNIS aumentó la tasa de amenazas y asesinatos a personas líderes sociales en las zonas focalizadas por este programa (Marín Llanes Lucas, 2021); (Ávila Ariel, 2020). El conflicto armado se ha reconfigurado, esto ha implicado la aparición de nuevos grupos armados ilegales y la disputa por los territorios abandonados por las antiguas FARC-EP. De tal manera que, por ejemplo, dentro del territorio incluido en este caso de estudio se disputa una conocida área como el Cañón del Micay, un vasto territorio con cultivos de uso ilícito ubicada entre los municipios de Argelia y El Tambo, que dan salida vía terrestre al pacífico caucano. Esta reconfiguración del conflicto armado expone a todo el tejido comunitario, desincentiva y reduce la capacidad organizativa y la acción en defensa del territorio y de los derechos de las distintas comunidades.



Dentro del análisis realizado a las acciones desplegadas para atender los conflictos identificados en este eje, no se halló ninguna acción o arreglo institucional para atender las fracturas en el tejido organizativo y comunitario. Dado el escenario que se configuró, es posible inferir que desde los tomadores de decisión se tuvo una comprensión limitada respecto a los efectos que la ejecución de esta política podría tener en las estructuras comunitarias. Ahora bien, en relación a la generación de condiciones básicas de seguridad el AF contempló el diseño de algunas medidas entre las que se encontraba un protocolo de seguridad para atender las situaciones de riesgo y amenaza para las personas líderes sociales y los municipios que hacían parte del PNIS. A pesar de su relevancia, esta medida no fue incluida en el Plan Marco de Implementación, es decir, no fueron definidas entidades responsables, indicadores o metas para su seguimiento. Por tanto, como lo evidencia este estudio, las dificultades en términos de seguridad obstaculizaron la vinculación, permanencia y sostenibilidad del proceso de sustitución voluntaria adelantada por las comunidades. En 2019 la Agencia de Renovación de Territorio anunció un plan de refuerzo de medidas de seguridad para los líderes del PNIS focalizado hacia algunos municipios como Tumaco (Nariño), pero este no tuvo resultados efectivos en términos de protección y disminución del riesgo debido al escalamiento que sufrió el conflicto armado.

Zonas de Protección Ambiental La implementación del PNIS en Zonas de Manejo Especial, dentro de las que se incluyen tanto Zonas de Protección Ambiental (ZPA) como territorios colectivos de comunidades étnicas profundizó los conflictos socioterritoriales existentes. En el caso de las ZPA, se provoca una tensión entre la normativa que regula las actividades en este tipo de zonas, planteada desde un enfoque de protección orientado a la conservación poco flexible respecto al manejo de los recursos naturales del territorio, y la dificultad de poder ofertar y articular alternativas productivas a las familias campesinas vinculadas al Programa, que habitan estas zonas. En este caso, la aplicación del PNIS con un enfoque territorial requería de esfuerzos considerables para una gran articulación interinstitucional desde su diseño, al tiempo que demandaba un ajuste normativo que introdujera la posibilidad del manejo sostenible de algunos de los recursos presentes en este tipo de territorios por parte de las familias beneficiarias.

La existencia de estos condicionantes para el desarrollo de actividades productivas ha implicado que, las familias inscritas al Programa asentadas en esas zonas sean quienes menos beneficios han logrado obtener, dentro de limitados resultados del programa a nivel general. Lo anterior, dado que en estos territorios no es viable adelantar programas de sustitución con proyectos productivos agropecuarios, dadas las restricciones que definen los lineamientos jurídicos de uso permitidos para la protección, con el fin de regular las prácticas que pueden causar daños o representar un riesgo para las finalidades de conservación tanto en Parques Nacionales Naturales como en Zonas de Reserva Forestal. Si bien, se fueron definiendo en la marcha del Programa otras acciones para la armonización de procesos de conservación con alternativas de ingresos lícitas vinculados a negocios verdes, economía forestal, turismo sostenible, pago por servicios ambientales o mesas de diálogo ambiental, no se ha logrado generar un equilibrio entre conservación y productividad en tanto estas actividades implican altos niveles de incertidumbre respecto a su rentabilidad para las familias. En el de El Tambo, a la fecha de presentación de esta investigación no se han evidenciado avances en la implementación de proyectos productivos sostenibles en ZPA de acuerdo con el último informe de (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), 2022a).

En este escenario algunos estudios señalan que estos territorios se han visto transformados debido a la profundización del conflicto, siendo la deforestación una de las consecuencias no intencionadas del PNIS. Esta situación es resultado de diversos factores: La falta de estrategias y metas ambientales puntuales del Programa, la exploración de opciones económicas alternativas que requieren grandes extensiones de tierra, como la ganadería, junto con los retrasos en los pagos, enviaron una señal de falta de cumplimiento que llevó a los beneficiarios a retomar los cultivos de coca en áreas no supervisadas por el programa. A ellos se sumó la débil presencia del Estado y gobernanza ambiental en estas zonas (Dueñas et al., 2023b).





En el marco del AF el PNIS es parte de un conjunto de políticas orientadas a la transformación estructural de la ruralidad, con el propósito de generar condiciones (materiales e inmateriales) de bienestar para comunidades campesinas en situaciones de pobreza cuya subsistencia depende de los cultivos ilícitos. En este sentido, su éxito dependía del avance en otras de las medidas definidas para llevar adelante la Reforma Rural Integral. Por ello, sus limitados logros son explicados tanto por los conflictos anteriormente analizados en su trayectoria de diseño e implementación como por la desconexión entre los distintos programas y planes propuestos para la implementación del AF en su integralidad. El PNIS muestra sus avances más significativos en sólo uno de sus componentes, la entrega de auxilios económicos como parte del Plan de Atención Inmediata a las familias vinculadas. Mientras que la materialización de las alternativas económicas a través de proyectos productivos e infraestructuras no logró concretarse. De esta manera, se produce una ruptura entre lo acordado y las políticas, planes y proyectos propuestos para realizarlo.

Del análisis elaborado es posible concluir que, la ejecución de un programa para la eliminación y sustitución de cultivos ilícitos que aporte a la atención al problema de las drogas desde una perspectiva integral requiere incorporar de manera real el enfoque territorial. De esta manera es probable que mejore su efectividad, en cuanto a la generación de condiciones para movilizar dinámicas virtuosas que contribuyan al desarrollo rural. Esto supone dejar de equiparar el enfoque territorial a la focalización geográfica de programas sectoriales, y reconocer desde el momento del diseño de la política las condiciones diferenciadas de los territorios respecto a, por ejemplo, sus instituciones (formales e informales), conflictos sociales existentes y formas de acción colectiva. Dichas diferencias pueden determinar el éxito o fracaso de la implementación de una política. Por ello, el enfoque territorial resulta apropiado para entender las condiciones, restricciones y oportunidades de las sociedades rurales en sus procesos de desarrollo (Berdegué, J.& et al, 2012); (Berdegué et al., 2020).

Los hallazgos obtenidos con este análisis evidencian las limitaciones de la ejecución de programas sin un encadenamiento a otras acciones que posibiliten la atención integral de los territorios. Asimismo, la ineficacia e incremento de tensiones debido a la ejecución simultánea de intervenciones sectoriales y con enfoques contradictorios respecto a la comprensión y atención de la cadena de valor de las drogas en sus distintas etapas.

Las políticas de eliminación y sustitución de cultivos ilícitos son políticas orientadas a una ruralidad que ha cambiado y requiere transformaciones productivas e institucionales. Teniendo como base la comprensión del territorio como una construcción social, el enfoque territorial en políticas que promueven el desarrollo rural debe atender a: (i) una economía rural con una diversidad sectorial, no exclusivamente agropecuaria, por lo que las alternativas o agendas de política para estos territorios pueden involucrar además del tema agrario, distintos usos de los recursos naturales y ambientales. (ii) El fomento de relaciones de interdependencia entre zonas rurales y urbanas, la conexión antes que la subordinación de lo rural a las dinámicas urbanas, los flujos que pueden integrar y sacar de la marginalización al mundo rural. (iii) El diálogo entre actores territoriales y extraterritoriales para la generación de estrategias y programas "desde abajo", acordes con las particularidades y que respondan a las capacidades del territorio para promover las transformaciones. (iv) La constitución de un actor territorial colectivo, que configure una agenda a partir de la diversidad de intereses que confluyen en un territorio, de los que pueden surgir conflictos pero que debería contar con formas para tratarlos y transformarlos (Berdegué Julio et al., 2020). Estos elementos se reconocen como centrales en la propuesta normativa del enfoque territorial para el desarrollo rural, sobre ellos habrá que incrementar los esfuerzos para poder superar las dificultades atravesadas en el diseño e implementación de políticas como las analizadas en este estudio.

El desarrollo de territorios rurales donde se ubican cultivos de uso ilícitos requiere de un conjunto de políticas a mediano y largo plazo que ayude a forjar transformaciones para superar las brechas existentes con otros, no vinculados a este tipo de economía ilegal. Asimismo, requiere trabajar en torno a la idea de los territorios rurales como sistemas abiertos, para cuya transformación se requiere la interconexión con otros y en perspectiva escalar (local, regional, nacional, internacional). Finalmente, es necesario hacer énfasis en que el proceso de diseño de las políticas debe proyectar los impactos diferenciales que en la etapa de implementación es posible generar. Es así como debe anticiparse, entre otros asuntos, la reconfiguración del conflicto armado, los conflictos socioterritoriales existentes y los que podrían ser creados a partir de dicha intervención previendo estrategias para evitar su profundización y, por el contrario, contribuir a su adecuado tratamiento y transformación.



REFERENCIAS

Agencia Nacional de Tierras. (2020). Acuerdo 118.

Agencia Nacional de Tierras. (2023). Consejos Comunitarios. Https://Data-Agenciadetierras.Opendata.Arcgis.Com/Maps/4f602976504c43ce86c47ocac0443e8b.

Agencia Nacional de Tierras, & Universidad de Javeriana de Cali - IEI. (2022a). Memorias para el Diálogo Social. https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Libro_Memorias del dialogo Social DIGITAL 2.pdf

Agencia Nacional de Tierras, & Universidad de Javeriana de Cali - IEI. (2022b). Memorias para el Diálogo Social. https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Libro_Memorias_del_dialogo_Social_DIGITAL_2.pdf

Alcaldía de El Tambo. (2020). Plan de Desarrollo Municipal: El Tambo 2020-2023. https://tambo-cauca.micolombiadigital.gov.co/sites/tambocauca/-content/files/000409/20428_acuerdo-05-del-2020completo.pdf

Alcaldía de Popayán. (2020). Plan de Desarrollo Municipal: Popayán 2020-2023. https://www.popa-yan.gov.co/NuestraAlcaldia/PublishingIma-ges/Paginas/Plan-de-Desarrollo-Municipal-2020-%E2%80%93-2023/Plan%20de%20Desarrollo%202020%20-%202023.pdf

Ávila. (2020). ¿Por Qué Los Matan? Vol. Primera edición (Grupo Planeta).

Berdegué, J. A., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Ignacia Fernández, M., Ospina, P., Munk Ravnborg, H., Aguirre, F., Chiriboga, M., Gómez, I., Gómez, L., Modrego, F., Paulson, S., Ramírez, E., Schejtman, A., & Trivelli, C. (2012). Territorios en Movimiento Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. www.rimisp.org/dtr

Berdegué Julio, Christian Constanza, & Favareto Arilson. (2020). Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina. ¿Qué nos muestra la experiencia? (Editorial Teseo).

Bernal Gómez María del Pilar. (2022). A portes para un marco conceptual y analítico para el tratamiento de los conflictos socioterritoriales. Bogotá D.C: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP. Documento de Trabajo Interno.

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

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

Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2019). Tercer informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/u-ploads/2019/07/Tercer-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf

Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2020). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/u-ploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf

Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2021a). Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. https://www.cinep.org.co/cuarto-informe-de-verificación-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-d30/

Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC. (2021b). Quinto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. https://www.cinep.org.co/cuarto-informe-de-verificación-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-d30/

Chaparro Hernández, S., & Cruz Olivera, L. F. (2017). Coca, instituciones y desarrollo Los retos de los municipios productores en el posacuerdo (Dejusticia). https://www.dejusticia.org/wp-content/u-ploads/2017/10/Coca-Instituciones-y-desarrollo-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf

CINEP/PPP, & CERAC. (2020a). V3. Séptimo Informe de Verificación STCVI - 22 Sept 2020. https://www.cinep.org.co/septimo-informe-de-verifica-cion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/

CINEP/PPP, & CERAC. (2020b). V3. Séptimo Informe de Verificación STCVI - 22 Sept 2020. https://www.cinep.org.co/septimo-informe-de-verificación-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/

Clavijo Gallego Tulio Andrés. (2016). Ethnic and territorial recognition of black communities in Colombia: a constitutional State? http://esapvirtual.esap.edu.

Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: Vol. Primera edición.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la C. y la N. R. (2022). Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2022/06/report/hay-futuro-si-hay-verdad-informe-final/Informe-Final.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, & Departamento Nacional de Planeación. (2010). Conpes 3669. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3-micos/3669.pdf

Corporación Viso Mutop, Asociación MINGA, & Programa Somos Defensores. (2021). La Sustitución Voluntaria Siembra Paz: Agresiones a personas defensoras de derechos humanos y población campesina vinculada a cultivos de uso ilícito. https://somosdefensores.org/wp-content/u-ploads/2022/12/La-sustitucion-voluntaria-siembra-paz.pdf

Cruz González S. (2019). Modelo de asociatividad para productores de una cadena productiva para la mejora de los canales comerciales en el municipio de Rosas, Cauca. Universidad Nacional de Colombia.

Cruz Luis Felipe. (2022, May 16). Un cambio más en las reglas del PNIS, ahora toca firmar contratos de uso de suelo. Https://Www.Dejusticia.Org/Column/Un-Cambio-Mas-En-Las-Reglas-Del-Pnis-Ahora-Toca-Firmar-Contratos-de-Uso-de-Suelo/.

Defensoría del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. www.defensoria.gov.co

Defensoría del Pueblo. (2020, June 2). Sustitución debe prevalecer sobre la erradicación forzada: Defensoría del Pueblo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018a). Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV. Https://Www.Dane.Gov.Co/Index.Php/Estadisticas-Por-Tema/Demografia-y-Poblacion.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018b). Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV. Https://Www.Dane.Gov.Co/Index.Php/Estadisticas-Por-Tema/Demografia-y-Poblacion.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2022a). TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales. Https://Terridata.Dnp.Gov.Co/Index-App.Html#/Perfiles.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2022b). TerriData: Sistema de Estadísticas Territoriales. Https://Terridata.Dnp.Gov.Co/Index-App.Html#/Perfiles.

Devia Garzón, C. A., Ortiz-Morales, C., Devia Garzón, C. A., & Ortiz-Morales, C. (2022). Mitos y realidades de Colombia y Perú: debilidades estructurales de las estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico y las agendas de paz frente al complejo de regímenes internacionales. Análisis Político, 34(103), 34–58. https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.101494

Duarte Torres Carlos Arturo, LaRota-Aguilera María José, Gómez María Catalina, Ducká Eva, Galindo Paola Alejandra, Marulanda José Luis, Valencia Daniel, & Trujillo Daniella. (2018a). La estructura de la propiedad rural en el Cauca: perspectivas sobre las Necesidades de tierra en contextos interculturales. Sello Editorial Javeriano Cali.

Duarte Torres Carlos Arturo, LaRota-Aguilera María José, Gómez María Catalina, Ducká Eva, Galindo Paola Alejandra, Marulanda José Luis, Valencia Daniel, & Trujillo Daniella. (2018b). La estructura de la propiedad rural en el Cauca: perspectivas sobre las Necesidades de tierra en contextos interculturales. Sello Editorial Javeriano Cali.

Dueñas, C., Del Pilar, M., Uribe, L., & Alejandra Vélez, M. (2023a). Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia Foto: Flickr Lowfill Tarmak. https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/02/Evidencia-del-PNIS-sobre-la-deforestaci%C3%B3n-en-Colombia-VF.pdf

Dueñas, C., Del Pilar, M., Uribe, L., & Alejandra Vélez, M. (2023b). Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia Foto: Flickr Lowfill Tarmak. https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/02/Evidencia-del-PNIS-sobre-la-deforestaci%C3%B3n-en-Colombia-VF.pdf

Echavarría Álvarez Josefina, Gómez Vásquez Mateo, Forero Linares Brenda, Balen Giancola Mariana, Cabanzo Valencia Miyerlandy, Ditta Elise, Gutiérrez Pulido Enrique, Joshi Madhav, Márquez Díaz Jaime, Martin Gerard, McQuestion Patrick, Menjura Roldán Tatiana, Quinn Jason, Ramírez Rincón Angela, Rodríguez Contreras Ana María, Restrepo Ortiz Natalia, Sáez Florez Cristian, Serrano Idrovo Carolina, & Zúñiga García Ivonne. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. https://doi.org/10.7274/z029p270x6d

El Espectador, & Colombia +20. (2021). Formalizar la tierra no reduce siembra de cultivos de coca, según académicos.

FARC-EP. (2016). Propuesta para un Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito.

Felbab Brown, V. (2020). DETOXIFYING COLOMBIA'S DRUG POLICY: Colombia's counternarcotics options and their impact on peace and state building. https://www.brookings.edu/wp-content/u-ploads/2020/01/FP_20200106_colombia_drug_policy_felbabbrown.pdf

FESCOL, & Verdad Abierta. (2021a). PNIS, UN PROGRAMA EJECUTADO A CUENTAGOTAS. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18632.pdf

FESCOL, & Verdad Abierta. (2021b). PNIS, UN PROGRAMA EJECUTADO A CUENTAGOTAS. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18632.pdf

Fundación Ideas para la Paz. (2022a). Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno ¿Qué hacer con el PNIS? (No. 27). www.ideaspaz.orgg//e-mail::fip@ideaspaz.org

Fundación Ideas para la Paz. (2022b). Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno ¿Qué hacer con el PNIS? (No. 27). www.ideaspaz.orgg//e-mail::fip@ideaspaz.org

Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO, & González Suárez Ana María. (2020, May 20). La Solución al Problema de las Drogas Ilícitas en Entredicho. www.cepdipo.org

Gobierno de Colombia. (2020). Avanza la Sustitución con Legalidad: Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Asi-avanza-la-sustitucion.-junio-2020.pdf

Gobierno Nacional, & FARC-EP. (2016a). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Gobierno Nacional, & FARC-EP. (2016b). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

González Suárez Ana María, & Chicaíza Taramuel Jesús Andrés. (2021). La solución al problema de las drogas ilícitas: entre el potencial transformador y la contención política. In Centro De Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO & Gentes del Común (Eds.), La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP: Vol. Primera edición (pp. 229–271).

González Suárez Ana María, Mora Cortés Andrés Felipe, Jiménez Martin Carolina, Muñoz Marín César Augusto, Fajardo Montaña Darío, Machuca Pérez Diana Ximena, Carrero Barón Diego Fernando, Santiago Romero Enrique, Toloza Fuentes Francisco Javier, Méndez Blanco Jenly Angélica, Silva Aldana Johana, Puello-Socarrás José Francisco, Torres-Henao Juan Pablo, Montero Piedrahíta Lizeth, Naranjo Aristizábal Sandra Paola, & Nijmeijer Tanja. (2019). El Acuerdo de paz en Colombia Entre la perfidia y la potencia transformadora: Vol. 1a ed. CLACSO; Gentes del común; Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf

Gutiérrez, F., Diana, S. •, Machuca Pérez, X., & Cristancho, S. (2019a). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. https://drugs-and-disorder.org.

Gutiérrez, F., Diana, S. •, Machuca Pérez, X., & Cristancho, S. (2019b). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. https://drugs-and-disorder.org.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (2022). Límite departamental obtenido de la Base de datos vectorial básica. Colombia. Escala 1:100.000. Https://Www. Colombiaenmapas.Gov.-Co/?E=-82.4378477 8320864,-0.17644239911865092,-71.2317 9309571162,9.90326984502256,4686&b=i-Gac&u=0&t=23&servicio=205.

Laverde Vásquez Valentina. (2021a). ¿Germinará la Paz en el Cauca? Un análisis del programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS – como política pública. Universidad El Bosque. https://repositorio.unbosque.edu.co/bitstream/hand-le/20.500.12495/6939/Laverde_Va%cc%81squez_Valentina_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Laverde Vásquez Valentina. (2021b). ¿Germinará la Paz en el Cauca? Un análisis del programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS – como política pública. Universidad El Bosque. https://repositorio.unbosque.edu.co/bitstream/hand-le/20.500.12495/6939/Laverde Va%cc%81squez Valentina 2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mantilla; Sastoque; Quintero. (2021). La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. Estudios Políticos, 62, 184–213.

Marín Llanes Lucas. (2021). Efecto no intencionado del PNIS en el asesinato de Líderes Sociales.

Mejía Hidalgo, V. (2021). Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): 2017-2019. Análisis Jurídico - Político, 3(5), 171–199. https://doi.org/10.22490/26655489.4530

Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, & Parques Nacionales Naturales. (2005). Plan de Manejo Parque Nacional Natural Munchique. https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2020/10/plan-de-manejo-pnn-munchique.pdf

Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Directiva Permanente 13 de 2020. https://jurinfo.jep.gov.-co/normograma/compilacion/docs/directiva_mindefensa_0013_2020.htm

Ministerio de Justicia y del Derecho, & Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2016). Caracterización Regional de la problemática asociada. www.biesimci.org

Ministerio del Interior. (2023). Consejos Comunitarios. Https://Www.Mininterior.Gov.Co/Consulta-Consejos-Comunitarios/.

Neva Diaz Nelson Javier, & Prada Muñoz Ricardo Esteban. (2019). Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019. https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Informalidad_ten_tie-rra_Colombia_2019.pdf#search=informalidad

Observatorio colombiano de cultivadores y cultivos declarados ilícitos, & Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz INDEPAZ. (2015). Cultivadores de coca, amapola y marihuana, en la hora de su despenalización. https://idhdp.com/media/400993/vicios-penales-colombia-2015-indepaz.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. (2020a). Informe No. 23 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata-componente familiar. https://www.uno-dc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. (2020b). Informe No. 23 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata-componente familiar. https://www.uno-dc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME EJECUTIVO PNIS No. 23.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2018). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2019). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2021a). 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

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2021b). 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

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2022a). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2022b). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021.

Perafán, C. C. (1999). Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas El caso de Colombia. http://www.-mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamaco-ca/Perafan_CarlosCesar_Impacto_cultivos_ilicitos_en_Pueblos_indigenas_Colombia_1999.pdf

Prem, M., Saavedra, S., & Vargas, J. F. (2018). End-Of-Conflict Deforestation: Evidence From Colombians's Peace Agreement END-OF-CONFLICT DEFORESTATION: EVIDENCE FROM COLOMBIA'S PEACE AGREEMENT. https://www.worldwildlife.org/threats/deforestation

Decreto 893, (May 28, 2017). https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_p-df.php?i=81856

Presidente de la República de Colombia. (2017). Decreto 896. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81878

Procuraduría General de la Nación. (2021a). Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%2oConclusiones%20y%2orecomendaciones%2oTercer%2oInforme%2oPaz%2o2021.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2021b). Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%2oConclusiones%2oy%2orecomendaciones%2oTercer%2oInforme%2oPaz%2o2021.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2022a). Cuarto Informe al Congreso: Seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018-Estatuto de la Oposición Política. https://www.procuraduria.gov.co/-Documents/febrero%202023/Cuar-

to %20 Informe %20 al %20 Congreso %20 Estatuto %20 de %20 la %20 Oposici %C3 %B3 n %20 Pol %C3 %AD tica.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2022b). Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2022c). Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20-

Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf

Quilindo Carlos. (2019, July 5). Cultivadores de coca en el Cauca se declaran en estado de alerta. RCN Radio. https://www.rcnradio.com/colombia/sur/cultivadores-de-co-ca-en-el-cauca-se-declaran-en-estado-de-alerta

Rabasa, Angel., & Chalk, Peter. (2001). Colombian labyrinth: the synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability. RAND.

Revelo Rebolledo Javier, & García Villegas Mauricio. (2018). EL ESTADO EN LA PERIFERIA HISTORIAS LOCALES DE DEBILIDAD INSTITUCIONAL. https://www.dejusticia.org/wp-content/u-ploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf

Rubiano Lizarazo, M. J., Vélez, M. A., & Arenas García, P. J. (2022). ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial?: Un análisis desde las voces campesinas de los Departamentos de Guaviare y Putumayo. https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/04/Como-va-la-implementaci%C3%B3n-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial.pdf

Saavedra Sergio. (2020). La violencia se ensaña contra El Tambo, Cauca. Pares.

Tirado De Montenegro, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1888

Umaña Maldonado, M., María Vargas Franco, A., & Machado Valencia, M. (2017). formación para la planeación participativa formación para la planeación participativa RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Ángela María Penagos Concha Directora Oficina Colombia RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Oficina Colombia. www.rimisp.org

Valencia Germán, & Chaverra Fredy. (2020, July 21). Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro. Fundación Paz & Reconciliación.

Verdad Abierta. (2014, January 15). La larga y cruel lucha por la tierra en el Cauca. https://verdada-bierta.com/la-larga-y-cruel-lucha-por-la-tierra-en-el-cauca/

Verdad Abierta. (2019, December 19). El PNIS sólo 'aterrizó' en dos resguardos indígenas del norte de Cauca. Https://Verdadabierta.Com/Pnis-Solo-Aterrizo-Dos-Resguardos-Indigenas-Del-Norte-Cauca/.

W Radio. (2021, February 24). Otra vez expulsaron a las tropas del Ejército en zona rural de El Tambo, Cauca.



www.rimisp.org

