



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Los retos del posacuerdo en materia de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.¹

Jennifer Cardona Barrios ²

Universidad Católica de Colombia

Resumen

En el marco del posacuerdo que actualmente atraviesa el Estado colombiano se fijó una serie de estrategias con el fin de disminuir los cultivos ilícitos en todo el territorio nacional, dentro de dichas estrategias se contempló el programa de sustitución de cultivos ilícitos. Es importante anotar que dicha estrategia en la actualidad no es el pilar fundamental de la política antidroga del Gobierno del Presidente Duque denominado Ruta Futuro, que ha centrado sus esfuerzos en permitir que pueda reanudarse la aspersión de cultivos con sustancias como el Glifosato. En esa medida es pertinente realizar un análisis sobre los retos que en materia de sustitución de cultivos ilícitos se presentan en Colombia actualmente en razón al giro de las políticas de Gobierno.

Palabras clave: Colombia, Posacuerdo, Cultivos Ilícitos, Sustitución, Política Antidrogas, Ruta futuro.

Abstract

Within the framework of the post-agreement that the Colombian State is currently going through, a series of strategies were established in order to reduce illicit crops throughout the national territory, within these strategies the program of substitution of illicit crops was contemplated. It is important to note that this strategy is currently not the fundamental pillar of the anti-drug policy of the Government of President Duque called Ruta Futuro, which has focused its efforts on allowing the sprinkling of crops with substances such as glyphosate to be resumed. To that extent, it is pertinent to carry out an analysis of the challenges that currently exist in the field of substitution of illicit crops in Colombia due to the turn of government policies.

¹ Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría de la Doctor Ricardo Ariza, docente e investigador de la facultad de Derecho, 2019.

² Estudiante de Derecho con materias culminadas y en proceso de grado de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° 2106877. Correo electrónico: jcardona77@ucatolica.edu.co

Key words: Colombia, Post-Agreement, Illegal Crops, Substitution, Drug Policy, Future Route.

Sumario

Introducción. 1. Cultivos Ilícitos en Colombia. 2. Política pública de Sustitución de Cultivos. 2.1 Elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. 2.2 Compromisos de los Acuerdos de sustitución entre el Gobierno nacional y las comunidades. 3. La solución a la problemática de Drogas ilícitas desde el Acuerdo de paz: Pactos y avances. Conclusiones. Referencias.

Introducción

La sustitución de cultivos ilícitos es una estrategia que busca a través de la participación de las comunidades, diseñar herramientas que permitan que las familias que obtienen su sustento a partir de cultivos ilícitos, puedan hacer su tránsito hacia la legalidad a partir de la sustitución de dichos cultivos por otros que estén dentro del marco de la legalidad (Rodríguez, 2018).

En el marco del posacuerdo que en la actualidad atraviesa Colombia resulta fundamental cumplir con aquellos aspectos planteados en materia de restitución de tierras y sustitución de cultivos ilícitos pensando en el mantenimiento de la paz, esto teniendo en cuenta que este punto asegurará que se cumpla con los objetivos de la Reforma Rural Integral ya que permitirá que las familias campesinas que se dedican a los cultivos ilícitos puedan acceder a una alternativa legal que les permita subsistir y obtener ingresos para una vida digna.

Esta propuesta surge de la necesidad evidente en Colombia de combatir el desmedido crecimiento de los cultivos ilícitos en los últimos años, en ese aspecto el dialogo presentado en La Habana, identifico que las pocas alternativas de trabajo e ingresos que tienen las familias que habitan en el campo, que terminan llevándolos a una situación de pobreza extrema, que los hacen incursionar en los cultivos ilícitos (Melo, Ramírez, Forero & Uribe, 2016).

Así entonces, es claro que deben priorizarse en el marco del posacuerdo aquellos puntos referentes a la Reforma Rural Integral y su implementación efectiva, además de esto la política antidrogas debe considerar que se priorice la sustitución de cultivos y se dispongan

de los recursos necesarios para esto. En ese sentido, es importante tener en cuenta como lo indica Tirado, Vizcaíno & Pérez (2016) que se entienda por parte del Gobierno actual que la sustitución de cultivos implica un periodo de transición mientras se producen los rendimientos del cultivo lícito y esto no será de inmediato, lo que hace necesario realizar una evaluación sobre la situación actual en materia de sustitución de cultivos ilícitos y adicional a esto, determinar si el actual gobierno ha priorizado esta estrategia dentro de su plan antidrogas y lo está implementando de manera efectiva.

En razón a los argumentos que preceden, la pregunta de investigación que se busca resolver en el desarrollo de la presente investigación es la siguiente ¿Cuál es el escenario actual de la política pública de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia?, lo anterior, con el objetivo principal de analizar los principales retos que se tienen en materia de política antidrogas sobre la sustitución efectiva de cultivos ilícitos en Colombia.

El desarrollo de este artículo presenta una línea de Investigación jurídica documental a través de la técnica de hermenéutica, que partir del análisis de herramientas estadísticas y documentos sobre política pública, genera un análisis que permite identificar el estado actual de la política de sustitución de cultivos e identificar los principales retos a los que se enfrenta el gobierno colombiano en esta materia (Agudelo, 2018).

1. Cultivos ilícitos en Colombia

En primer lugar, es preciso hacer referencia a la definición del término de cultivos ilícitos el cual se refiere a las plantaciones de sustancias prohibidas como la marihuana, la hoja de coca, la amapola, entre otros, que tienen como destino el tráfico de dichas sustancias en el ámbito nacional o internacional (Vargas, 2004).

El tráfico ilegal de este tipo de sustancias es conocido comúnmente como Narcotráfico, y a lo largo del tiempo ha sido una de las grandes problemáticas que enfrenta el Estado colombiano, que, pese a los esfuerzos planteados en su política antidrogas, no ha logrado controlar la expansión de cultivos ilícitos, ni las organizaciones criminales que se dedican a este negocio ilícito.

Ahora bien, para comprender la dimensión de la problemática sobre cultivos ilícitos en Colombia es importante realizar un análisis acerca de las hectáreas plantadas en Colombia

actualmente y la evolución de estos cultivos en los últimos 10 años, esto permite que el lector tenga un contexto sobre la importancia de implementar acciones diferentes a la erradicación forzosa.

En ese sentido, la figura 1 que se muestra a continuación permite evidenciar el comportamiento de los cultivos ilícitos en Colombia en los últimos 10 años.

En el caso colombiano, los cultivos son de coca y de amapola se monitorean de forma independiente, lo que permite identificar el aumento de cada una de estas plantaciones a lo largo del país, como se puede evidenciar en la figura que se muestra a continuación.

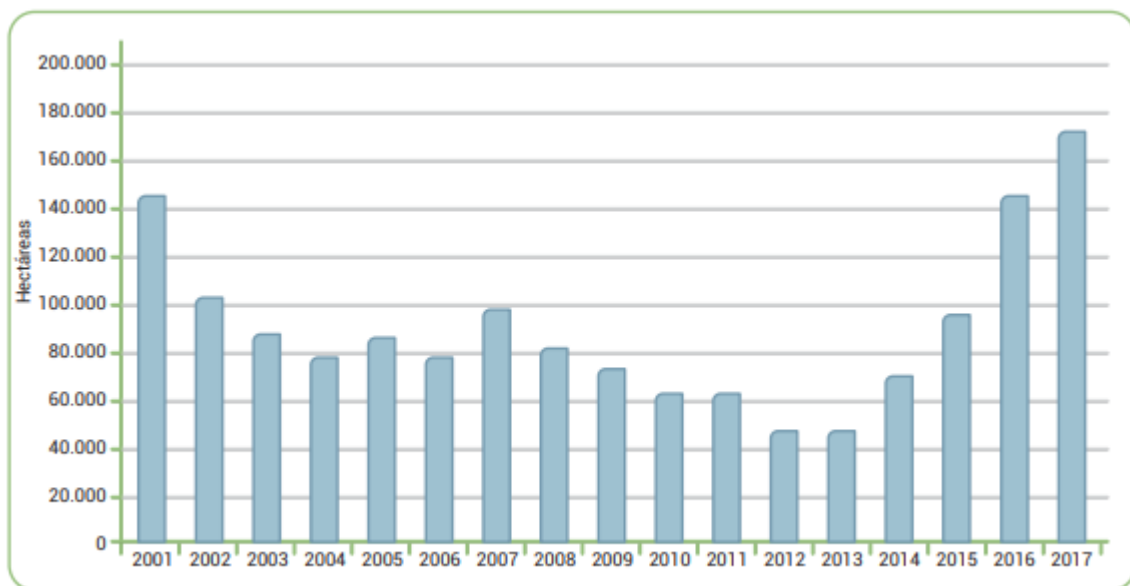


Figura 1. Histórico cultivos ilícitos de Coca en Colombia. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2018).

Como se puede evidenciar en la figura 1, el comportamiento de los cultivos ilícitos en Colombia ha tenido una constante, si bien en algunos años ha aumentado, su promedio se mantuvo hasta el año 2016, donde se observa un crecimiento importante en las hectáreas de cultivos de Coca, situación que sigue en aumento para el año 2017, alcanzando una cifra histórica de alrededor de 170.000 hectáreas.

Al respecto, Fajardo (2018) señala que el acuerdo de paz firmado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el gobierno colombiano si bien fijó compromisos

importantes en materia de cultivos ilícitos, también dejó la puerta abierta para la apropiación de territorios donde existe poca presencia del Estado por parte de grupos armados organizados que vieron en la desmovilización de los miembros de las FARC-EP una oportunidad para expandir sus zonas de operación.

En ese sentido, los informes sobre cultivos ilícitos realizados por organismos internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito han documentado los departamentos en los que encuentra la mayor concentración de cultivos ilícitos, como se observa en la tabla 1 que se muestra a continuación.

Departamento	Tamaño promedio lote
Amazonas	1,11
Antioquia	0,70
Arauca	1,19
Bolívar	0,64
Boyacá	0,48
Córdoba	0,54
Caquetá	1,04
Cauca	1,14
Cesar	0,36
Chocó	0,83
Guainía	3,09
Guaviare	0,96
La Guajira	0,21
Magdalena	0,21
Meta	1,15
Nariño	1,09
Norte de Santander	1,15
Putumayo	0,92
Santander	0,61
Valle del Cauca	1,07
Vaupés	1,60
Vichada	1,02
Total general	0,96

Figura 2. Hectáreas sembradas por Km2 en departamentos. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2018).

La table permite identificar que existe una mayor concentración de cultivos ilícitos en el sur de Colombia en departamentos como Nariño, Amazonas, Putumayo, Caquetá, de igual

manera existe una alta concentración de cultivos en el bajo cauca antioqueño y la región del Catatumbo.

Es importante advertir, que diversas organizaciones respecto del incremento de cultivos ilícitos han denunciado el incumplimiento de los compromisos en materia de sustitución de cultivos ilícitos adquiridos por el gobierno dentro del punto del acuerdo de paz acerca de la Reforma Rural Integral.

2. Política pública de Sustitución de Cultivos

La política pública de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia recibe el nombre de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que busca que se diseñen e implementen opciones mediante las cuales, las personas que se han dedicado al cultivo de sustancias ilícitas puedan hacer un tránsito a la legalidad sustituyendo dichos cultivos por nuevos productos, lo que les permite hacer un tránsito hacia la legalidad (Sánchez & Jiménez, 2018).

En el acuerdo de paz firmado con la guerrilla de las FARC-EP se planteó la necesidad de solucionar la problemática de cultivos ilícitos en Colombia, que responde en gran medida al abandono estatal en muchas zonas rurales del país, y la pobreza notoria que se vive en las mismas, situación que lleva a los habitantes de dichas zonas a depender exclusivamente de los ingresos que le producen los cultivos ilícitos.

Concretamente en el punto 1 del acuerdo final de paz hace referencia a la reforma rural integral, que se compone de varios aspectos, como lo es la transformación estructural del campo, el desarrollo integral del campo en Colombia a través de la regularización de la propiedad, el uso adecuado del suelo, entre otros. Dicha reforma, como lo advierte Santaella (2017) es la oportunidad de hacer cambios estructurales y profundos en el sector rural, que permitan superar las barreras que han tenido los habitantes de estas zonas durante largo tiempo, por el conflicto armado que ha vivido el país.

De igual modo, el punto 4 de dicho acuerdo hace referencia a la Solución al Problema de las drogas ilícitas, punto en el cual se contemplan diversas estrategias para disminuir la proliferación de cultivos y por ende el tráfico de drogas, entre las estrategias principales se encuentra la sustitución de cultivos ilícitos.

Debido a lo anterior, se creó el PNIS que busca ofrecer alternativas de proyectos productivos a los habitantes del campo quienes obtienen su sustento de los ingresos derivados de cultivos ilícitos. Al respecto, De Roux et al. (2019) señala que, si bien esta iniciativa se había contemplado desde el año 2003 con los Programas de Desarrollo Alternativo, el periodo del posacuerdo es un momento clave para que el Estado colombiano de un giro en su política antidrogas, enfocando sus esfuerzos en la sustitución voluntaria de cultivos, para lo cual es indispensable que se destinen recursos para los proyectos productivos que se van a ofertar. A continuación, se presentará un análisis sucinto de los elementos que conforman el PNIS.

2.1 Elementos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito:

Ahora bien, para comprender el PNIS es importante señalar que en cumplimiento de lo acordado con las FARC-EP el gobierno nacional expidió el Decreto Ley 896 de 2017³ que crea el PNIS, y pone a cargo del mismo a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, dependiente de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En dicho Decreto Ley se exponen los objetivos de dichos programas y se señala de manera concreta los elementos para el desarrollo del PNIS, que se muestran a continuación en la figura 3.

³ Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

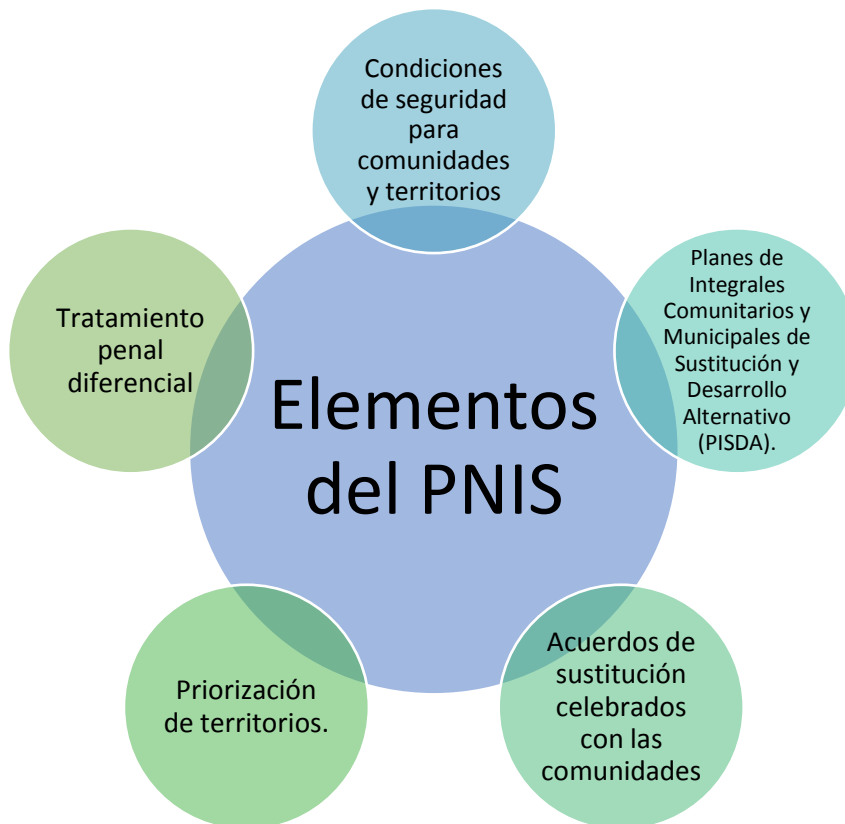


Figura 3. Elementos del PNIS de acuerdo con el Decreto Ley 896 de 2017. Elaboración propia (2019)

Como se puede observar en la figura 3, el PNIS está compuesto de varios elementos integradores, el primero de ellos consiste en la protección que el Estado otorgara a las comunidades y territorios que asuman el compromiso de sustituir sus cultivos, teniendo en cuenta que este hecho podría traer represalias por parte de grupos armados que se dedican al narcotráfico.

En segundo lugar, se encuentran los PISDA⁴ que consisten en aquellos planes de sustitución de cultivos que se realizan a nivel local, teniendo en cuenta las particularidades del territorio. Campiz (2018) señala la importancia de la articulación del Gobierno nacional con las entidades territoriales quienes desarrollan gran parte del programa de sustitución, y serán los encargados de realizar la implementación y el seguimiento de los mismos, para cumplir los objetivos del programa.

⁴ Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

El tercer elemento del PNIS son los acuerdos con las comunidades sobre sustitución de cultivos, este punto es especialmente importante teniendo en cuenta que en el desarrollo de los mismos se pueden conocer de primera mano las necesidades de cada comunidad, y la situación de los miembros de dichas comunidades (Robledo & Cifuentes, 2018).

Importante es advertir que este mecanismo participativo permite diseñar estrategias de sustitución de cultivos ilícitos que se adapten a las necesidades de cada comunidad, haciendo viable estos proyectos. Respecto de este punto, existen avances significativos teniendo en cuenta que se han realizado varios acuerdos de tipo colectivo y regional, y además se ha hecho una labor importante en materia de socialización del PNIS (Isaacson, 2017) como se observa en la figura que se muestra a continuación.

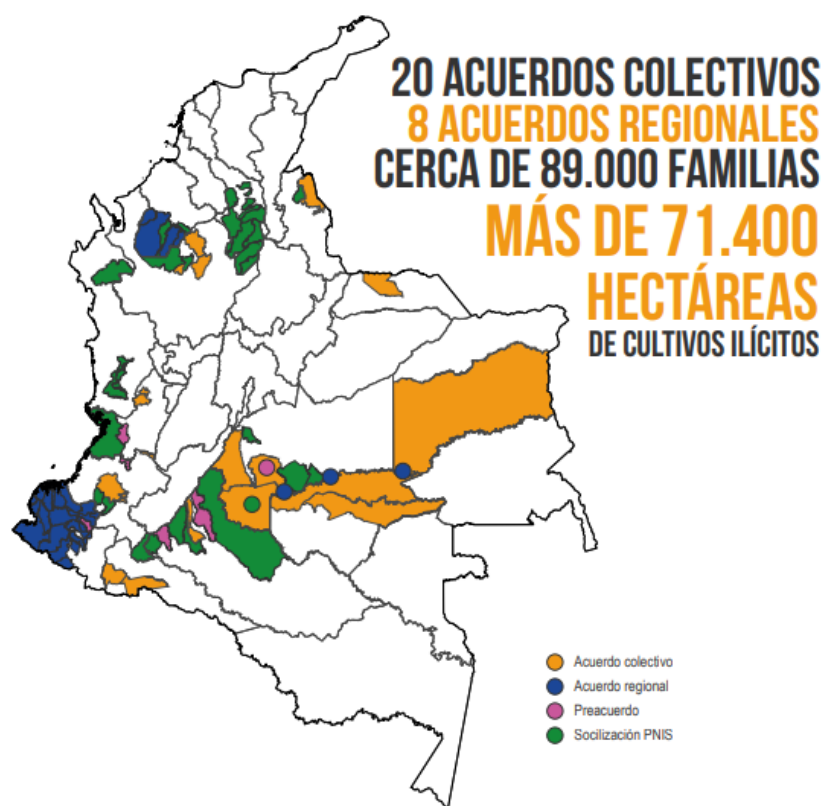


Figura 4. Acuerdos colectivos y territoriales del PNIS a 2019. Observatorio de Drogas de Colombia (2019).

Los acuerdos colectivos y regionales sin duda son esenciales en el desarrollo del PNIS, ya que materializan el compromiso de los habitantes de las zonas rurales de sustituir sus

cultivos ilícitos y hacer un tránsito hacia la legalidad, por esta razón los avances que se logren en este punto son altamente significativos.

Ahora bien, como cuarto elemento del programa de sustitución de cultivos se tiene la priorización de territorios, que hace referencia al orden en que se implementara el programa de acuerdo con una serie de criterios, como lo son las zonas priorizadas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) y la densidad de los cultivos de uso ilícito; y afectación a los Parque Nacionales Naturales que se presente (Defensoría del pueblo, 2017).

El último elemento que compone al PNIS es el tratamiento penal diferencial, que es concretamente el ajuste de las normas penales existentes con el fin de cesar la acción penal contra los pequeños cultivadores de cultivos ilícitos, no obstante, a la fecha dicho proyecto de Ley no ha surtido todos los tramites dentro de Congreso de la República, lo que ha dificultado la materialización de este elemento.

La figura 5 que se muestra a continuación permite identificar la forma en la que los elementos mencionados anteriormente lograr articular un plan integral de sustitución de cultivos en el sector rural en Colombia:

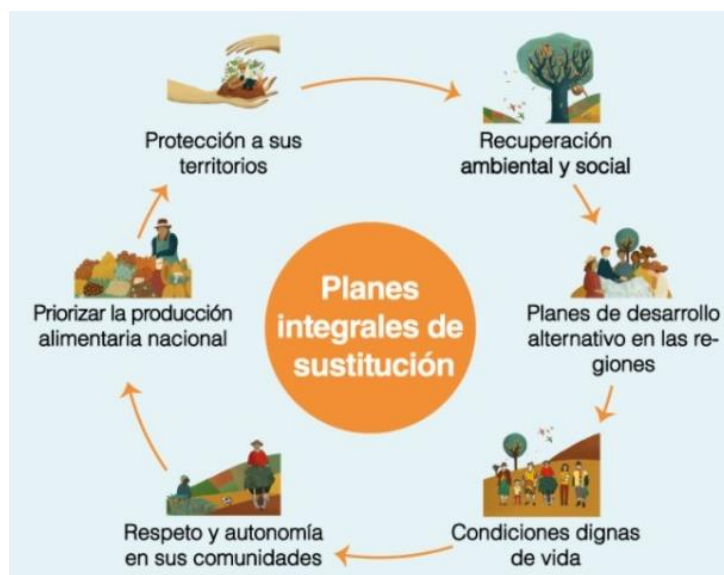


Figura 5. Componentes de los planes de sustitución de cultivos. Forjando Paz (2018).

En este orden de ideas, como se puede observar el PNIS está compuesto de una serie de elementos que buscan la implementación de un plan integral de sustitución para las familias e individuos que se dediquen al cultivo de sustancias ilícitas, lo anterior busca que puedan hacer un tránsito hacia la legalidad de manera efectiva, haciendo parte de proyectos productivos que les permitan generar los ingresos necesarios para su sustento.

Dio lo anterior, a continuación, se presentará un análisis acerca de los aspectos que comprende este compromiso de sustitución de cultivos de parte del Gobierno Nacional y de parte de los pequeños agricultores de estas sustancias ilícitas.

2.2 Compromisos de los Acuerdos de sustitución entre el Gobierno nacional y las comunidades:

El PNIS plantea una serie de compromisos entre las partes que suscriben el Acuerdo, así entonces por un lado se encuentra el Gobierno nacional y por otro lado los pequeños agricultores de cultivos ilícitos. Para que exista un resultado efectivo en materia de sustitución las partes deben tener presente que con la firma del acuerdo adquieren una serie de obligaciones con la contraparte, siendo especialmente importante el cumplimiento de las mismas en el marco del posacuerdo (Vélez, 2019).

En este sentido, aquellas familias o individuos que deseen acogerse al PNIS deben comprometerse a dar un giro drástico a su forma de sustento, y en esa medida no podrán verse involucradas de manera posterior a la firma del acuerdo con siembra, labores asociadas a cultivos ilícitos, o comercialización de los mismos, como bien se ilustra en la figura 6 que se muestra seguidamente.



Figura 6. Componentes de los planes de sustitución de cultivos. Forjando Paz (2018).

Sin duda, para que dichos compromisos puedan materializarse, será necesario que los beneficios planteados por el gobierno dentro de este programa se hagan efectivos, pero aún más importante que se realice un acompañamiento técnico a cada familia o individuo cultivador que le permita explorar nuevas alternativas de cultivos lícitos de acuerdo con las propiedades del territorio donde se encuentra.

En este sentido, es importante anotar que el Gobierno dentro de los beneficios para los pequeños agricultores que se adhieran al PNIS ha planteado que contemplan auxilios económicos durante el primer año por las actividades de sustitución realizadas, así como acompañamiento técnico para la siembra de nuevos productos y un subsidio económico para la ejecución de ese nuevo proyecto productivo, todo esto durante el primer año de integración al programa. A partir del segundo año se recibirá acompañamiento técnico y adicionalmente podrán contemplarse la entre de nuevos auxilios económicos para la continuidad del proyecto (Rodríguez, 2017).

De igual manera, es importante advertir que el PNIS concibió como una de las estrategias fundamentales en su implementación un plan de atención inmediata para la comunidad que hace referencia concretamente a inversiones que mejoren el sector escolar, los programas de primera infancia y programas de asistencia para adultos mayores, esto con el fin de mejorar la calidad de vida de los territorios donde se implemente el PNIS.

De igual manera, dichos planes contemplan la ejecución de planes de superación de la pobreza extrema, que es frecuente en ciertos municipios en Colombia, y la mejora en la atención en salud para los habitantes de dichas zonas (Pineda, 2018). Todo lo anterior, busca evidenciar la presencia del Estado en estas regiones y suplir las necesidades básicas de los habitantes del mismo.

La figura 7 que se muestra a continuación revela los elementos esenciales de los planes de atención inmediata que se contemplaron para los territorios donde se implemente el PNIS:

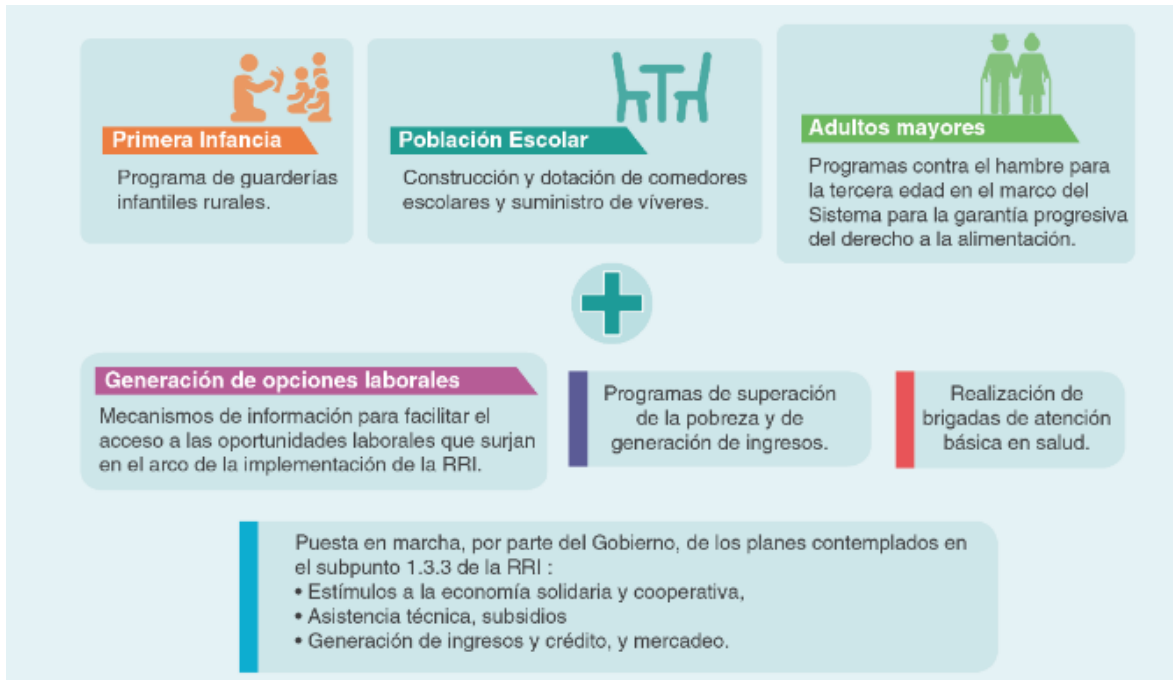


Figura 7. Planes de atención inmediata a la comunidad del PNIS. Forjando Paz (2018).

Los anteriores compromisos, son el eje fundamental del existo del PNIS, teniendo en cuenta que el incumplimiento de las partes pone en riesgo la confianza de la contraparte, y en el caso de los beneficios afecta incluso el mínimo vital de las familias que se adhieren a este tipo de programas con la confianza de construir la paz en el marco del posacuerdo. Ahora bien, revisados estos aspectos, es fundamental evaluar el nivel de cumplimiento que se ha dado a estos programas y de forma general al punto 4 del acuerdo de paz sobre la problemática de cultivos ilícitos y consumo de drogas.

3. La solución a la problemática de Drogas ilícitas desde el Acuerdo de paz: Pactos y avances.

El punto 4 del acuerdo de paz firmado entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno colombiano hace referencia concretamente a la solución al problema de las drogas ilícitas, las estrategias que se plantearon dentro de este punto están enfocadas tanto en la reducción de la oferta como de la demanda.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el acuerdo de paz se acordó la implementación de diversas estrategias, como la promoción e implementación del PNIS y adicionalmente la creación de planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades, puntos

que atacan de manera directa la oferta de drogas ilícitas. También se contempló la creación de un Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que se compone del diseño y ejecución de políticas de salud pública para los consumidores a partir de tratamientos para su adicción y adicionalmente programas de prevención de consumo, puntos que atacan de manera directa la demanda (Scoppetta & Castaño, 2018).

Ahora bien, también se hace un énfasis importante en las estrategias para combatir el narcotráfico, controlando la producción y distribución de este tipo de sustancias, e investigando y judicializando de manera efectiva a los miembros de las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico.

La figura 8 que se muestra seguidamente, permite observar de manera concreta los puntos que se trataron en el aparte de solución a las drogas ilícitas del acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional.



Figura 8. Componentes de los planes de sustitución de cultivos. Forjando Paz (2018).

Como se observa en la figura anterior, el acuerdo de paz planteó una serie de estrategias con el fin de disminuir la problemática de drogas ilícitas en Colombia, atacando varios frentes como la producción, la distribución y el consumo final. Sin embargo, en la

actualidad el incremento de cultivos ilícitos de manera significativa hace que se cuestione la implementación efectiva de dichos puntos.

Al respecto, Garzón & Llorente (2018) señalan que el incremento de cultivos ilícitos se debe a diversas causas como lo son la redistribución de los territorios donde actuaban las FARC-EP, en segundo lugar, los bajos niveles de erradicación manual y sustitución de cultivos en zonas esenciales que concentran la mayor parte de los cultivos ilícitos del país que han generado que las cifras de hectáreas cultivadas aumenten de manera drástica.

De manera general, en este punto es preciso indicar que existen falencias frente a la implementación de las estrategias del punto 4 del acuerdo de paz sobre la solución al problema de drogas ilícitas, ya que si bien la política pública del nuevo gobierno denominada “Ruta Futuro” contempla estrategias de prevención las mismas a la fecha no han sido objeto de promoción por parte de las entidades estatales que tienen dentro de sus funciones la lucha contra las drogas ilícitas. De igual manera, el Gobierno ha centrado sus intervenciones en materia de lucha antidrogas en la necesidad de recurrir de nuevo a la aspersión aérea con herbicidas, dejando de lado los programas de erradicación manual y sustitución voluntaria.

La figura 9 que se muestra a continuación permite observar los pilares de la política pública en materia antidrogas del nuevo gobierno del Presidente Duque, denominada “Ruta Futuro” que se divide concretamente en 4 pilares como se observa a continuación.

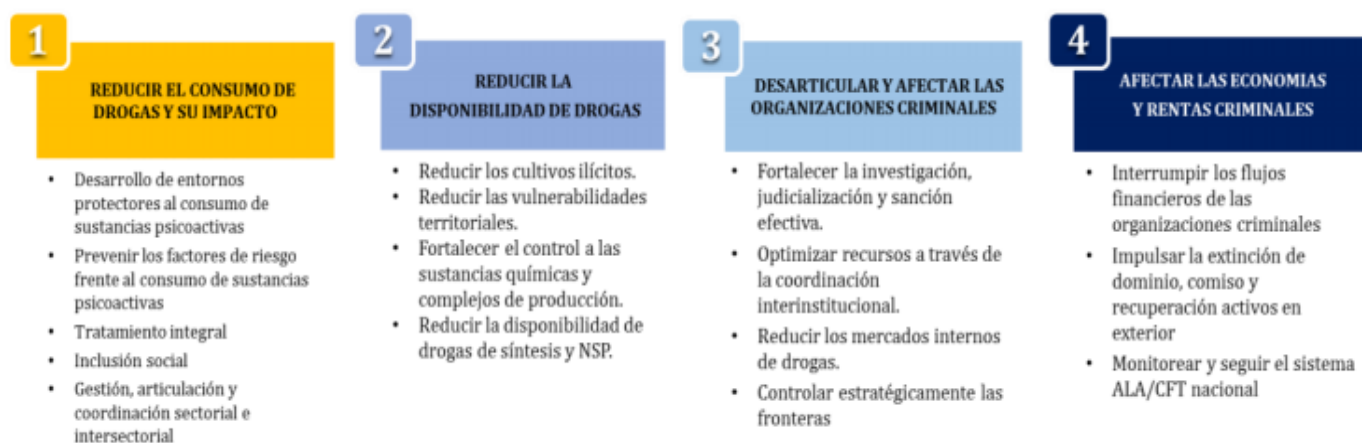


Figura 9. Pilares de la política antidrogas Ruta Futuro. Observatorio de Drogas de Colombia (2018).

Como se puede observar, en esta política no se contempla un pilar que haga referencia a la sustitución de cultivos ilícitos como elementos indispensables de la reducción de disponibilidad u oferta de dichos cultivos. Este aspecto es una falencia que tiene dicha política ya que, si bien el PNIS podría estar subsumido dentro del pilar 2, el no contemplarlo de manera expresa, evidencia que el Gobierno del Presidente Duque no ve en la sustitución el camino para llegar a la disminución de la oferta de drogas ilícitas, y prioriza otro tipo de estrategias.

Hecho el anterior análisis de las generalidades de la implementación de las estrategias sobre solución a la problemática de drogas ilícitas planteado en el punto 4 del acuerdo de paz, es necesario en razón a la pregunta de investigación planteada centrar la mirada ahora en los avances y retos que se tienen en la implementación del PNIS concretamente, lo que se evaluará a continuación.

Conclusiones

El desarrollo efectivo del PNIS es un pilar esencial del posacuerdo en Colombia, teniendo en cuenta que representa una estrategia fundamental en la reforma rural integral, y en los cambios estructurales que se pretenden en el sector rural colombiano (Palou-Loverdos, 2018). Sin embargo, por diversas circunstancias existen obstáculos que dificultan la ejecución del programa tal como se concibió en un principio.

El primer reto al que se enfrenta el Gobierno Nacional en materia de sustitución de cultivos ilícitos, y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las comunidades es sin duda alguna los recursos económicos que requiere la totalidad del programa. Lo anterior, teniendo en cuenta que además de los subsidios y el acompañamiento técnico en la siembra de nuevos productos, se deben ejecutar los planes de atención inmediata a las comunidades que requieren de inversiones relevantes.

En esa medida, es importante que el gobierno desarrolle estrategias para la búsqueda de inversión en los programas de sustitución por parte de la comunidad internacional, y que se haga una provisión efectiva de las finanzas estatales en las cuales se contemplen los compromisos adquiridos en el marco del posacuerdo.

Respecto de este tema, la Fundación Ideas (2018) por la paz señala lo siguiente:

Un aspecto para destacar es que el Programa no cuenta con recursos propios para el desarrollo de los componentes del Plan. La función del PNIS, en este caso, es gestionar la presencia e intervención de las entidades responsables de la financiación y ejecución de los proyectos (p.24).

Sin duda alguna la gestión de recursos para el PNIS es uno de los aspectos más importantes, en la medida que la obtención de los mismos permitirá desarrollar el programa en su integridad, y cumplir al gobierno con los compromisos que ha adquirido en el marco de la suscripción de compromisos con las comunidades.

En este sentido, es un reto pendiente del Gobierno nacional ampliar la cobertura de los Planes de Atención inmediata para las comunidades, que son un eje fundamental de los cambios estructurales que se pretenden en el sector rural, ya que la cobertura hasta ahora de dichos planes es mínima frente a los territorios que han suscrito acuerdos sobre el PNIS (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Frente a este punto, Valenzuela (2019) del medio El Pacifista resalta lo siguiente:

La implementación del PNIS se realizaría, en teoría, en un primer periodo de dos años en los que debía garantizarse la asistencia alimentaria con 12 pagos al año de 2 millones de pesos y la asistencia técnica por dos años para la formulación y el acompañamiento de proyectos productivos que hicieran viable la sustitución. Este proyecto deberá garantizar ingresos y auto sostenimiento en un largo plazo. De las 99.097 familias inscritas en el PNIS, el 67% recibieron el primer pago; el 40% cuenta con asistencia técnica y el 17,2% cuenta con acompañamiento en sostenimiento y seguridad alimentaria (p.1).

Respecto del Estado actual del PNIS, es importante advertir que el mismo ha avanzado de manera relevante en aspectos como los compromisos con las comunidades, sin embargo, en otros aspectos como la erradicación voluntaria de hectáreas de cultivos ilícitos los resultados no han sido los esperados, así mismo varias familias que se habían integrado al programa se encuentran en la actualidad suspendidas del mismo, por considerar que han incumplido los acuerdos suscritos.



Figura 10. Avance en la implementación del PNIS. El pacifista (2019).

En este sentido, es fundamental que el Gobierno Colombiano contemple como pilar fundamental de la política antidrogas el PNIS, para que de esta manera puedan destinarse mayores recursos al mismo, y ejecutar de esta manera las estrategias diseñadas en principio. Lo anterior, teniendo en cuenta que además de fomentar la inclusión del pueblo campesino en actividades productivas lícitas, se fortalece la presencia del Estado en dichos territorios, lo que debe evidenciarse en la evolución del sector rural en Colombia.

Referencias

- Agudelo, Ó. A. (2018). Los calificativos del derecho en las formas de investigación jurídica. En Ó. A. Agudelo-Giraldo, J. E. León Molina, M. A. Prieto Salas, A. Alarcón-Peña & J. C. Jiménez-Triana. La pregunta por el método: derecho y metodología de la investigación (pp. 17-44). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Campiz, G. (2018). Incongruencias de las sanciones a grupos armados ilegales contemplados en los acuerdos de la Habana con los modelos de justicia restaurativa actuales. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(19), 178-203. Recuperado de <http://190.242.62.234:8080/jspui/handle/11227/7610>
- Defensoría del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- De Roux, N., Gáfaró, M., Mahecha, M., Otero, G., & Parejo, A. (2019). Información Crediticia Para La Formulación De Política Pública: El Caso Del Banco Agrario Y La Sustitución De Cultivos De Uso Ilícito (Using Credit Information to Guide Public Policy: Alternative Development and the Banco Agrario De Colombia). Documento CEDE, (2019-31). Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3449211
- Fajardo, P. (2018). Colombia 2017: entre la implementación y la incertidumbre. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 233-258. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200233>
- Forjando Paz. (2019). Forjando Paz - Inicio Forjando Paz. Recuperado el 18 de Septiembre de 2019, de <http://www.forjandopaz.com/planes-integrales-sustitucion/>
- Fundación ideas para la Paz (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno. Informe ISBN 978-958-5517-02-8. Recuperado de http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf

- Garzón, J., & Llorente, M. (2019). ¿Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia? Los desafíos para el próximo Gobierno. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz FIP. Retrieved from <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5b33d29448b3b.pdf>
- Isaacson, A. (2017). Los acuerdos de paz de Colombia indican el camino hacia una solución. ¿pero se implementarán? *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 329-332. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962017000200329
- Melo, A., Ramírez, J., Forero, J., Uribe, D. (2016). *Acuerdos de La Habana, reforma rural integral y su enfoque étnico*. Bogotá. Recuperado de <http://www.porlatierra.org/docs/36513494f9992dff6066e0873c7be06f.pdf>
- Palou-Loverdos, J. (2018). Memoria y justicia transicional en los acuerdos de paz de Colombia. *Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política*, 12(2), 113-127. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1539
- Pineda, S. (2018). Crimen Organizado y Economía Criminal en Colombia: el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el sur de Córdoba. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 246-262. Recuperado de <http://revistas.usbbog.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3924>
- Robledo, P., & Cifuentes, S. (2018). La jurisprudencia constitucional colombiana sobre el pago por servicios ambientales. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (22), 263-278. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/69140/41656>
- Rodríguez, E. C. (2017). The " war on drugs" in Colombia's hinterlands: law and state violence in the life of the rural population of Caquetá. *Revista Colombiana de Sociología*, 41, 105-133. Recuperado de

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-159X2018000300105

- Rodríguez, E. M. (2018). Sustitución de cultivos ilícitos y cultura de la legalidad en Colombia. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, (14), 124-141. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/4159>.
- Sánchez, E., & Jiménez, V. (2018). La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo. Araucaria, 20(39). Recuperado de <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/4912>
- Santaella, H. (2017). Acuerdo de desarrollo rural integral y derecho agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización. Revista Digital De Derecho Administrativo, (17), 311. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4839>
- Scoppetta, O., & Castaño, G. A. (2018). El enfoque de salud pública en la política de drogas en Colombia. Health & Addictions/Salud y Drogas, 18(1). Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/02/doctrina46219.pdf>
- Tirado, M., Vizcaíno, A., & Pérez, B. (2016). La política antidrogas (1st ed.). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Valenzuela, S. (2019). Así va la sustitución de cultivos. El Pacifista. Abril 10. Recuperado de <https://pacifista.tv/notas/sustitucion-cultivos-violencia-duque-balance-lideres-sociales-coca/>
- Vargas, C. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. Cuadernos de Economía, 23(41), 109-141. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200005&lng=en&tlng=es.
- Vélez, I. (2019). Narrativas comunitarias y dinámicas territoriales del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Miranda, Cauca (2016-2018). Revista CS,

153-179.

Recuperado

de

https://webcache.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/3203