



## Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

# **La eficacia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento del Putumayo-Colombia <sup>1</sup>**

## **Effectiveness of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops in Putumayo-Colombia.**

Jenny Alejandra Sánchez Tamayo  
Universidad Católica de Colombia

### **Resumen**

Uno de los grandes consensos que se lograron con la firma del acuerdo de paz en Colombia ha sido la solución al problema de drogas ilícitas que se planteó desde un enfoque multidisciplinario, que atienda tanto la producción como el consumo. La creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) nace a partir de una visión territorial que se dirija a brindar soluciones concretas a las diferentes comunidades hacia la transición de cultivos ilícitos.

El departamento del Putumayo no ha sido la excepción a la articulación del PNIS ante la alta tasa de cultivos ilícitos que se presentan en la zona. El impacto que ha tenido la aplicación del programa deja entrever los deseos de muchas familias de suprimir los narco-cultivos por nuevas actividades agrícolas, sin embargo, una alta tasa de violencia en las regiones y una institucionalidad débil han problematizado la transición de cultivos ilegales a lícitos en la región.

El cambio de gobierno hacia el actual presidente Iván Duque ha forjado un nuevo paradigma del post acuerdo que se centra en una discusión política ante la reforma rural, que ha influido en el impacto de la lucha contra el narcotráfico una vez firmado el acuerdo final de la Habana.

---

<sup>1</sup> Este Trabajo de Grado hace parte de la actividad resultante del proyecto de investigación: “Desafíos Contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de emergencia y construcción de paz - Fase III”, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como Tipo A1 por MINCIENCIAS y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio jurídicas (CISJUC), adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

**Palabras Claves:** Colombia, Drogas ilícitas, Posacuerdo, Erradicación, Proyectos Productivos, Reforma rural.

### **Abstract**

One of the great consensuses that were achieved with the signing of the peace agreement in Colombia has been the solution to the problem of illicit drugs that was raised from a multidisciplinary approach, which addresses both production and consumption. The creation of the Comprehensive National Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) was born from a territorial vision that is aimed at providing concrete solutions to the different communities towards the transition of licit crops.

The department of Putumayo has not been the exception to the articulation of the PNIS due to the high rate of illicit crops that occur in the area. The impact that the application of the program has had reveals the wishes of many families to suppress drug crops for new agricultural activities, however a high rate of violence in the regions and a weak institutional framework have problematized the transition from illegal to legal crops in the region.

The change of government towards the current president Iván Duque has forged a new paradigm of the post agreement that focuses on a political discussion regarding rural reform, which has influenced the impact of the fight against drug trafficking once the final agreement of the Havana

**Key Words:** Colombia, Illicit Drugs, Post-Agreement, Eradication, Productive Projects, Rural Reform.

### **Sumario:**

Introducción. 1. Programa Nacional De Sustitución De Cultivos Ilícitos. 1.1. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. 1.2. Programa Nacional De Sustitución De Cultivos Ilícitos (PNIS) 2. Fases del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos: Análisis de la implementación en el departamento del Putumayo en el Gobierno de Iván Duque. 2.1. Desarrollo del PNIS en el departamento del Putumayo. 3. El impacto del

PNIS y sus principales problemáticas. 3.1. Condiciones de seguridad de los municipios de PNIS. 3.2. Fortalecimiento de la institucionalidad. 4. Conclusiones

## **Introducción**

Con ocasión del acuerdo final de paz de la Habana y la necesidad de una reforma integral agraria, se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), cuyo objetivo es brindar a los campesinos cultivadores de coca alternativas económicas distintas para la producción de siembras legales, en aras de representar “la nueva era de la lucha contra el narcotráfico” (Ministerio del Interior, 2015). Del éxito del programa, no solo depende la construcción de una paz perdurable, sino que es el indicativo para que otros grupos armados decidan negociar su desmovilización (Cubides y Vivas, 2018).

Palou-Loverdos (2018) señala que es imprescindible la visión territorial que debe darse en la implementación del acuerdo, a fin de cubrir necesidades que históricamente han afectado a departamentos, municipios, corregimientos, entre otros. Sin una visión sectorial y territorial que articule las acciones del (PNIS) no es posible materializar cada uno de los puntos pactados en el acuerdo final de paz, ya que, aunque cada territorio en Colombia ha sufrido el flagelo de la guerra, las causas y su desarrollo se establece en diferentes dinámicas que requieren de distintas acciones para su solución.

Así, la presente investigación pretende analizar las implicaciones que ha tenido el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito en el departamento del Putumayo en el gobierno de Iván Duque. El estudio del tema anterior se justifica ante el crecimiento de cultivos ilegales de cocaína, según manifiesta la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP, 2020) en el post acuerdo, además de los reportes documentales sobre hechos violentos por parte de grupos armados en las zonas donde existe cultivos ilícitos.

En este contexto, la pregunta de investigación a desarrollar en el presente artículo es la siguiente: ¿Cuál es el impacto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el departamento del Putumayo bajo el gobierno de Iván Duque en la implementación efectiva del acuerdo final de la Habana?, pregunta que persigue el objetivo

general de analizar los principales problemas del programa (PNIS) ante la transición efectiva hacia cultivos lícitos en el marco de la reforma rural y la política antidrogas.

La metodología que se utiliza para el desarrollo de la presente reflexión es de tipo descriptivo-analítico. El método descriptivo se desarrolla a partir de la técnica doctrinal y jurisprudencial hermenéutica (Agudelo, 2018, p.29) y el método analítico pretende observar la naturaleza del objeto estudiado (PNIS) para determinar sus causas y efectos. Además, se abordan fuentes consultadas para construir una heurística propia sobre el tema y así, dar respuesta a la pregunta de investigación, que pretende involucrarse en la construcción de la paz a partir del análisis del acuerdo final de La Habana y su cumplimiento (Cardona, 2019).

## **1. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos:**

### **1.1. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET**

Se asume que las consecuencias principales del conflicto armado colombiano es la lucha por la tierra y la tenencia del poder. Estas causas han determinado una guerra por más de sesenta años en el territorio que pretende ser culminada con el acuerdo final de la Habana. Las causas bélicas son varias, sin embargo, resulta transversal para la solución al conflicto armado, el desarrollo de políticas tales como el Programa de Desarrollo con enfoque territorial (PDET) (Decreto 893, 2017) como instrumento para la aplicación efectiva del Acuerdo Final en el sector rural.

La reforma rural no es la excepción a varias problemáticas para su aplicación, más aún cuando el flagelo del narcotráfico se presenta como la principal fuente económica de algunos campesinos ante la ausencia del Estado en algunos territorios, hecho que, como describe Rodríguez (2018), fomenta los cultivos ilícitos ante la carencia de presencia institucional.

Precisamente, ha sido el desplazamiento de la población colombiana en las zonas rurales la que ha provocado, entre otros efectos, significativos cambios en el diario vivir de los campesinos, afrodescendientes e indígenas. Comunidades que terminan conformando los eslabones inferiores de las cadenas de producción de drogas y siendo víctimas de la misma guerra. Y es que, “el conflicto armado fue el contexto que propició la concentración de la tierra por razones rentistas y de grandes emprendimientos productivos, por agentes legales e ilegales” (Paz, 2018)

En ese sentido, bajo el Acuerdo final de Paz se creó los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que buscan priorizar a través de criterios puntuales a los departamentos y municipios que requieren adoptar medidas urgentes para superar la violencia, la presencia de grupos armados, las economías ilegales por el narcotráfico, y entre otros (Cairo y Ríos, 2019).

El Decreto 893 de 2017 señala cuáles son las zonas objetivo de los PDET, que son en total dieciséis (16). Estas se articulan en 170 municipios a lo largo del país y se agrupan por subregiones, departamentos y municipios, los cuales están ubicados como se observa a continuación:

Figura 1. Zonas PDET Colombia.



Fuente: Forjando Paz (2018).

Al respecto, Iglesias y Jiménez (2018) señalan la importancia de abordar la transformación del campo desde diversos criterios, de allí que se considere a los PDET como uno de los instrumentos más importantes para el reconocimiento de las necesidades del territorio y la generación de alternativas para su solución.

En cuanto a la aplicación de los PDET con los programas de sustitución de cultivos ilícitos, se crearon criterios de priorización para determinar las zonas que requieren medidas urgentes para superar los niveles de pobreza, el control de grupos armados al margen de la ley y/o la erradicación de cultivos ilícitos.

Figura 2. Criterios de priorización PDET Colombia.



Fuente: Forjando Paz (2018).

Como se observa, uno de los criterios de priorización es la “presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegítimas” donde se estructura el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Desde el punto cuarto (4) del acuerdo de paz, se diseña la hoja de ruta para dar solución al problema de drogas ilícitas en el país, sin embargo, la problemática no desaparece por sí sola con la desmovilización de las FARC-EP. En ese sentido, como lo menciona Rodríguez (2018) se pactó generar programas de sustitución hacia cultivos legales a través de la creación de proyectos productivos a quienes se dedican a los cultivos ilícitos, por ver en ello su única forma de sustento.

### **1.2. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)**

El PNIS en Colombia se crea a través de la expedición del Decreto Ley 896 de 2017, la cual fija los parámetros para la promoción de sustitución de cultivos ilícitos a lícitos de forma voluntaria. Así:

El PNIS es la entidad encargada a nivel nacional, de coordinar las autoridades departamentales y municipales y promover la sustitución de cultivos voluntaria,



garantizando un enfoque diferencial, territorial y de género en la aplicación de las políticas públicas a las comunidades que hagan parte del proceso de sustitución de cultivos (Aragón, 2019)

Este plan nace a partir del enfoque territorial que permea el acuerdo final de paz, en donde se comprende la necesidad del fortalecimiento de las instituciones para lograr espacios participativos para todas y cada una de las comunidades. Las voces de los hombres y mujeres que viven el flagelo de la guerra y, en específico, quienes se ven directamente involucrados con los cultivos ilícitos, deben ser oídas para una verdadera solución integral a la lucha contra el narcotráfico.

La diferenciación territorial y la finalidad del PNIS son acordes a las necesidades de quienes quieren ceñirse voluntariamente hacia la transición de cultivos lícitos. El plan se justifica en quienes por motivos de necesidad han visto un único sustento en los cultivos ilícitos pero que, por diversas razones lo consideran un paso transitorio, esto es, como lo explica Fajardo y Salgado (2017) que las comunidades siempre han tenido la esperanza de no depender de la narco-agricultura para su subsistencia.

De acuerdo con el decreto ley 896/2017 la duración del PNIS tiene una vigencia de diez años. Sin embargo, según el plan de atención individual (PAI) que prioriza al levantamiento de plantas y algunos componentes del programa, su duración corresponde a dos años: el primer año de pagos de asistencia alimentaria y 24 meses de asistencia técnica (UNODC, 2017).

Su desarrollo en la práctica comprende de varios órganos que componen el PNIS: la Junta de Direccionamiento Estratégico, la Dirección General, a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y el Consejo Permanente de Dirección.

El Decreto 362 de 2018 desarrolla la integración, funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos que componen las instancias dentro del PNIS y adicional, señala los parámetros de la articulación institucional, a fin de lograr los objetivos trazados, lo que incluye una interacción entre las instancias a nivel nacional y territorial. La estructura del PNIS tiene la siguiente composición encargada del desarrollo, implementación y seguimiento de las familias adscritas a los programas:

Figura 3. Instancia PNIS a nivel territorial.



Fuente: Forjando paz (2018).

Así, dentro de las funciones que tienen las instancias territoriales se encuentra:

- i) El Consejo Asesor Territorial, el cual se compone de integrantes de entidades nacionales y locales. Así mismo, su integración observa con visión incluyente a campesinos, afrodescendientes, indígenas, excombatientes y miembros de las comunidades del territorio quienes han tenido contacto con los cultivos ilícitos y pueden aportar a la discusión, definición y ejecución de planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo para aprobación.
- ii) Por su parte, la Comisión Municipal de Planeación Participativa esta integrada por autoridades del orden territorial, representantes de los excombatientes de las antiguas FARC-EP y delegados de las organizaciones y comunidades (Ríos, 2017), tienen como función esencial articular los planes de sustitución, promover

la discusión participativa en los territorios para la creación de los planes de sustitución, socializar los temas tratados en las comisiones, entre otros.

- iii) El Consejo Municipal de Evaluación se encarga de realizar un seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo PISDA y los Planes de Atención Inmediata PAI.

El Decreto 2107 de 2019, realizó modificaciones estructurales a la Agencia de Renovación del Territorio, para crear dentro de esta una Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, a fin de diseñar el funcionamiento y la implementación de los programas, coordinar las instancias a fin de que funcionen correctamente, entre otras.

Es importante advertir como lo menciona Cubides y Pinilla (2016) que puede en el marco de la construcción de la paz este programa resulta fundamental para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto y de aquellas minorías que derivan su sustento del sector agrario. No solo elimina la frontera agrícola que ha existido para el fortalecimiento de las actividades campesinas, sino que además fortalece la presencia institucional para estas comunidades marginadas en aras de lograr un cambio en el campo colombiano y suprimir una de las causas principales del conflicto armado. Al respecto, la Corte Constitucional mencionó sobre los objetivos del PNIS:

(...) superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras; contribuir al cierre de la frontera agrícola; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria; fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia; contribuir al logro de los objetivos del sistema; lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito; fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones; asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios; e impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis (Corte Constitucional colombiana, Sentencia 493 de 2017).

De lo anterior, el PNIS es un proyecto esencial en la construcción de la paz estable y duradera, y su aplicación comprende de un contexto en que el narco cultivo es considerado como una economía transitoria por los campesinos o las poblaciones vulnerables. Su articulación comprende una nueva institucionalización y su impacto fortalece a una nueva dinámica del campo colombiano con un objetivo centrado en la exclusiva legalidad de los cultivos.

De igual modo como lo señalan Cubides y Navas (2018) son diversas las actividades que se deben adelantar por parte del gobierno nacional si se quiere generar una construcción real de la paz, es necesario que exista el acceso a un trabajo digno, educación de calidad, servicios de salud y sobre todo la garantía de un ambiente sano y condiciones de vida digna.

## **2. Fases del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos: Análisis de la implementación en el departamento del Putumayo en el Gobierno de Iván Duque**

La aplicación del PNIS se surte a través de planes territoriales que tiene como objetivo la transición de cultivos ilícitos hacía cultivos legales por parte de las familias que habitan determinada población. La adherencia al programa se realiza de forma voluntaria mediante un acompañamiento técnico y financiero por parte del Gobierno Nacional.

En ese sentido, como lo advierte Vélez (2019) quienes manifiesten su voluntad de acogerse al PNIS adquieren unos compromisos respecto de no cultivar sustancias ilícitas, abstenerse de tener vínculos de redes de tráfico de estupefacientes, así como no sembrar estas sustancias posteriormente y, desligarse por completo de aquellas estructuras organizadas quienes son los proveedores directos de los cultivos ilícitos.

El PNIS plantea los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), estos se elaboran mediante la concertación y participaciones de las comunidades mediante las asambleas comunitarias para identificar sus necesidades y soluciones posibles. Su funcionamiento comprende de abordar los siguientes planes que se observan a continuación.

Figura 4. PNIS y PISDA.

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

Fuente: UNODC (2017).

Como se evidencia en la figura anterior, se busca desarrollar cada uno de los elementos del PNIS a través de los PISDA que tiene un desarrollo enfocado en las necesidades del departamento o municipio en los cuales se está implementando, lo que permite una atención focalizada en la población y territorio específico. Frente a la ejecución del PNIS actualmente, la figura 5 que se muestra a continuación logra evidenciar el marco de la implementación a la fecha.

Figura 5. PNIS tercera fase.



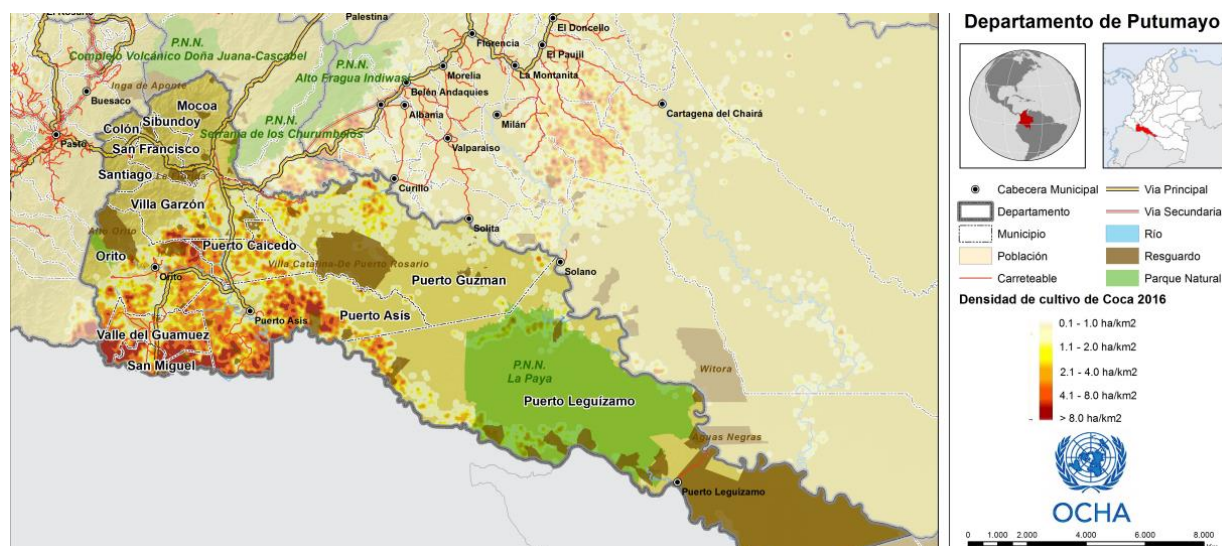
Fuente: UNODC (2019).

## 2.1. Desarrollo del PNIS en el departamento del Putumayo

Como lo advierten Tuiran y Trejos (2017) históricamente el departamento del Putumayo ha sido uno de los más afectados por el conflicto armado, allí convergen diversas problemáticas como presencia de grupos armados ilegales, proliferación de cultivos ilícitos, y debilidad en la presencia institucional, entre otros, que hacen necesarias reformas para transformar esta zona.

En cuanto a la cifra de cultivos ilícitos, es importante señalar que la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que en el Departamento del Putumayo existe una alta cantidad de cultivos ilícitos, lo cual es demostrado en la siguiente gráfica:

Figura 6. Cultivos ilícitos departamento del Putumayo



Fuente: UNODC (2019).

La grafica anterior muestra que en las poblaciones donde existe mayor siembra de cultivos ilícitos están ubicados al sur del departamento y son municipios o corregimientos con poca densidad poblacional y con un alto grado de riqueza vegetativa.

La tasa de cultivos ilícitos ha disminuido durante el gobierno de Iván Duque. La aplicación del PNIS se ha desarrollado con gran éxito y se ha advertido un avance significativo en el departamento del Putumayo. El estado actual en la implementación del PNIS a través de los PISDA en la vinculación voluntaria de las familias ha tenido gran acogida, así lo demuestra la siguiente gráfica:

Putumayo	Mocoa	62	98%
	Orito	1.831	100%
	Puerto Asís	2.771	93%
	Puerto Caicedo	712	97%
	Puerto Guzmán	1.424	93%
	Puerto Leguizamó	696	92%
	San Miguel	424	92%
	Valle Del Guamuez	987	95%
	Villagarzón	633	98%

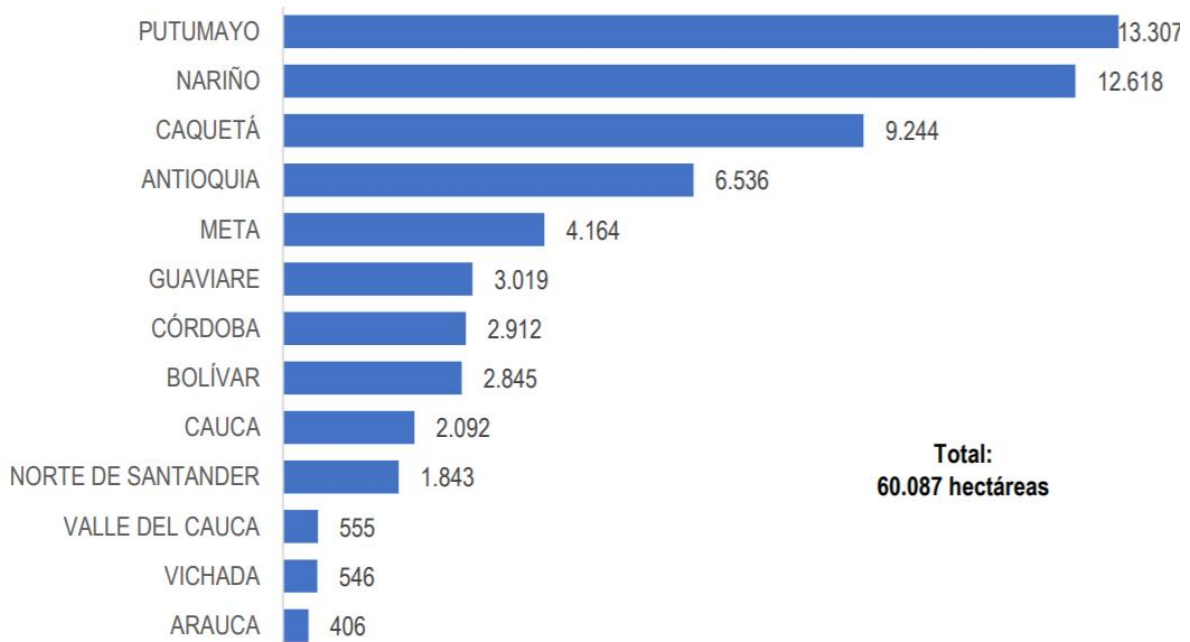
Fuente: UNODC (2019).

La vinculación al PNIS ha sido satisfactoria, sin embargo, aunque las hectáreas de coca han disminuido, la producción de cocaína sigue en la parte más alta de la serie histórica, así lo advierte la UNODC (2019). En municipios tales como Valle del Guamuez o Puerto Caicedo sigue existiendo una alta proliferación de cultivos ilícitos. Velasco (2016) señala que la causa principal corresponde a incidentes de inseguridad y presencia de grupos armados en el territorio.

El señalamiento de Velasco no es desatinado, puesto que disidencias de las FARC y otros grupos al margen de la ley imponen una dinámica de guerra en estos sectores que determinan la alta tasa de cultivos ilícitos. Esto no ha permitido la articulación del PNIS y los PISDA en la vinculación de las familias que desean el cultivo lícito.

Lo anterior, no obsta para señalar que el departamento del Putumayo cuenta con los mayores índices de participación en el programa de acuerdo con los informes entregados por Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito – UNODC, frente a los demás departamentos. Así:

Figura 7. Resultados PNIS departamento del Putumayo

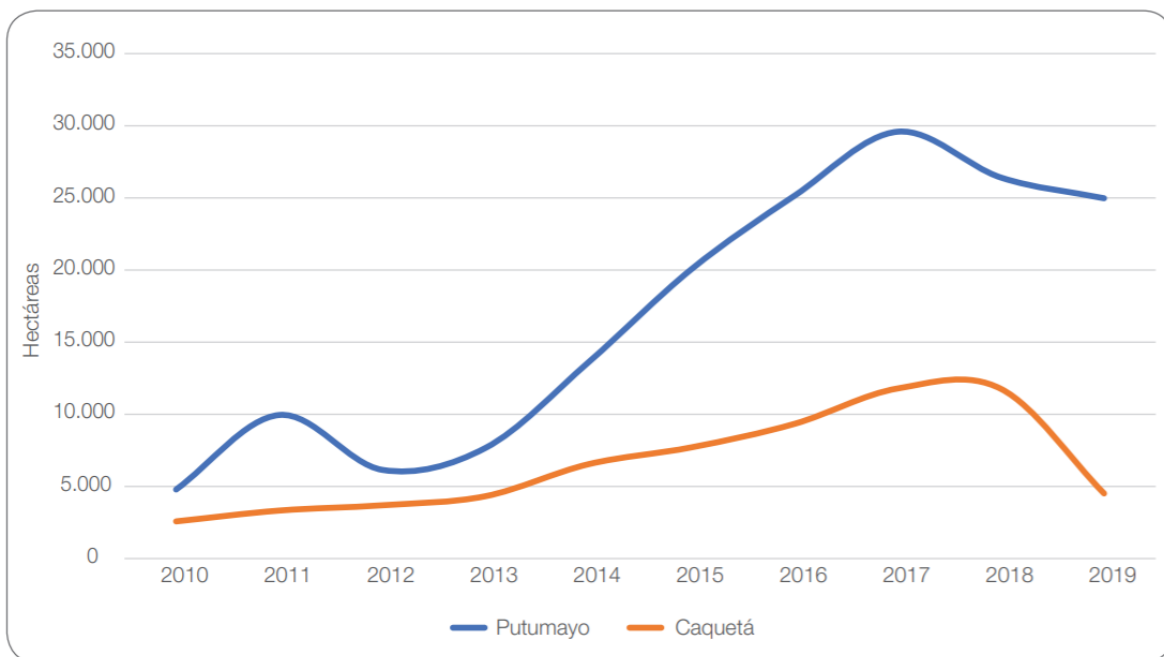


Fuente: UNODC (2019).

La implementación de todo el PNIS conlleva la necesidad de una articulación efectiva de autoridades el orden nacional y municipal, situación que no resulta fácil en el contexto colombiano, y menos en medio de la emergencia sanitaria que atraviesa Colombia actualmente por el Covid-19.

Lo anterior no obsta para una articulación efectiva del gobierno de Iván Duque, ya que, aunque el departamento del Putumayo puntúe en el PNIS es necesario advertir deficiencias en varios de sus municipios debido a la falta de una institucionalización más fuerte, así lo ha demostrado Gutiérrez y Machuca (2019), al advertir una burocracia débil con un margen de decisión limitado que ha tenido el Gobierno mencionado.





En efecto, aunque la ejecución del PNIS ha sido éxito en cuanto a la vinculación de familias para la transición hacia cultivos lícitos, se observa en la gráfica anterior, que los cultivos ilegales aún son notorios y están en el pico más alto de la serie histórica. La gestión del Gobierno de Iván Duque no comprende una institucionalización fuerte que permita reducir la economía narco agraria de las familias en el departamento, aunado a la violencia que se sigue manteniendo por parte de disidencias de las FARC y grupos al margen de la ley.

### 3. El impacto del PNIS y sus principales problemáticas.

El impacto del PNIS en el departamento del Putumayo ha tenido avances significativos respecto de la información que ha brindado UNODC. Sin embargo, según la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca los cultivos ilícitos han aumentado en el año 2019 y 2020 en Colombia, a tal punto de instar el Gobiernos de los Estados Unidos al Estado colombiano en cabeza de Iván Duque, de iniciar nuevamente las aspersiones con glifosato.

Surge entonces el cuestionamiento de si en verdad la implementación del PNIS es perdurable o, si tan solo será un alto en el camino para seguir con la producción de cultivos ilegales con un mayor aumento. Aunque puede observarse un gran avance en el departamento del

Putumayo respecto a la transición hacia cultivos lícitos, su permanencia depende de una constante presencia estatal en la región.

Se ha observado entonces que existen diversas problemáticas que ponen en peligro el éxito del PNIS en el departamento del Putumayo las cuales pueden ser resumidas en dos problemas principales a mejorar:

1. Condiciones de seguridad de los municipios en donde se ejecuta el PNIS
2. El fortalecimiento de una institucionalidad que aún es muy laxa

### **3.1. Condiciones de seguridad de los municipios de PNIS**

Es importante indicar que uno de los mayores desafíos que enfrenta el Estado en la etapa del posacuerdo es la seguridad de aquellos municipios y departamentos que han sido ampliamente afectados por los hechos asociados al conflicto armado y donde se encuentran un gran número de víctimas.

La existencia de diversos hechos violentos en contra de líderes sociales, población indígena, excombatientes, entre otros, que se asocian principalmente a la presencia de grupos armados al margen de la ley en aquellas zonas que antes estaban ocupadas por las FARC-EP, han sido indicativos del aumento en la violencia y, por ende, el escenario para el aumento de cultivos ilícitos.

En este sentido, la Fundación Ideas para la Paz (2018) menciona esta problemática describiendo lo siguiente:

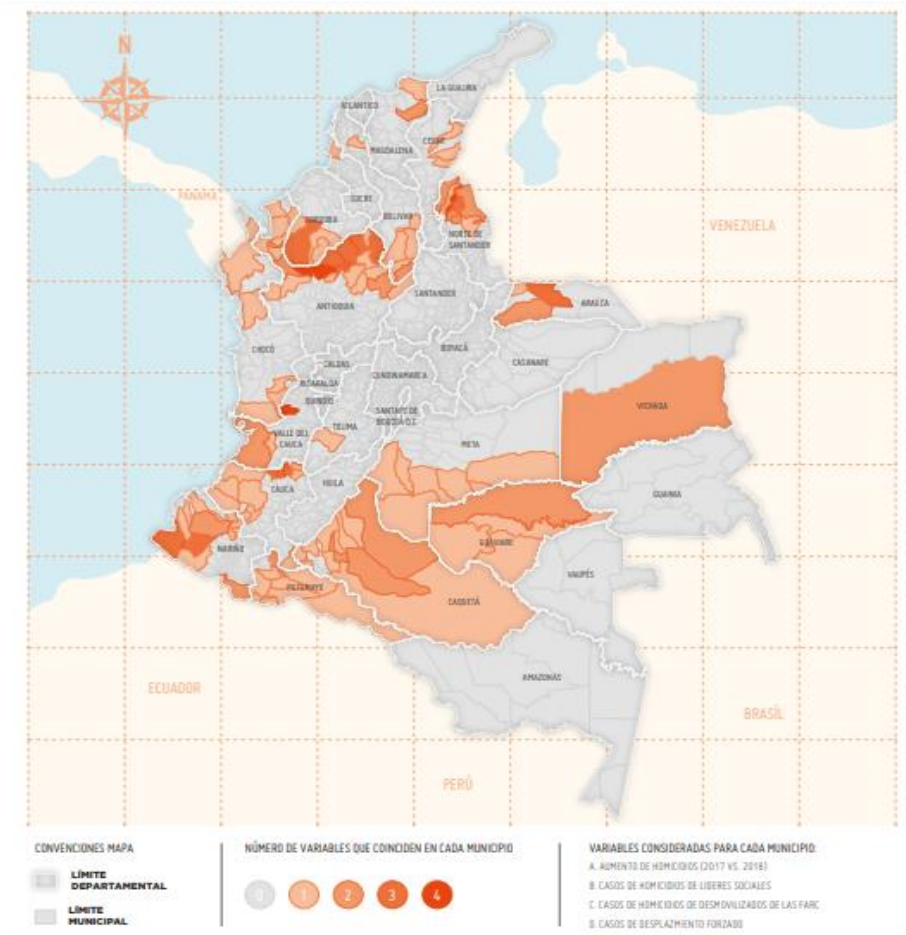
En los municipios que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los homicidios han aumentado 28%, pasando de 1.499 muertes violentas en el periodo de enero a julio de 2017, a 1.855 en los primeros siete meses de 2018, de acuerdo con las cifras de la Policía Nacional. En este mismo periodo, el número de personas víctimas de desplazamiento forzado en estos municipios se triplicó pasando de 5.248 a 16.997, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (p.7).

Lo precitado permite observar que subsiste en estos territorios problemas de seguridad que el Estado, a pesar de la desmovilización de la mayoría de los excombatientes de las FARC-EP, no ha logrado conjurar.

Aunque se han implementado estrategias para aumentar el pie de fuerza en aquellas zonas donde se evidencian dinámicas de violencia asociadas a cultivos ilícitos, minería ilegal, y “donde se han presentado hechos de violencia notorios, entre los que se encuentran asesinatos de líderes sociales, agresiones a excombatientes, entre otros” (Uribe, 2019) no ha sido posible reducir las estadísticas de violencia.

Existen diversos hechos violentos asociados al conflicto armado que se presentan actualmente en varios departamentos que cuentan con la ejecución del PDET.

Figura 8. ubicación PDET en Colombia.



Fuente: UNODC (2017).

El Estado debe enfocar sus objetivos en destinar recursos que puedan financiar los proyectos de transición hacia cultivos lícitos. Se requiere de una inversión considerable en la mayoría de los departamentos y municipios PDET que han sido victimarios de la guerra, que como lo manifiesta Gutiérrez (2019) es parte de la transformación agraria en Colombia y debe estar acompañada de institucionalidad, tanto en las instancias que componen el PNIS como en materia de seguridad.

En efecto, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos ha generado problemas de inseguridad, puesto que la sustitución de cultivos disminuye la oferta de sustancias ilícitas que ponen en riesgo la actividad del narcotráfico que es la principal fuente de financiación de diversos Grupos Armados Organizados (GAO), y Grupos Delictivos Organizados (GDO).

### **3.2.Fortalecimiento de la institucionalidad**

La institucionalidad laxa se presenta como el segundo problema de la ejecución de los proyectos PNIS luego de la violencia en los municipios. Su principal consecuencia obedece a un pésimo rubro financiero para el movimiento de una administración completa para la materialización de los fines del PNIS ya que, la debilidad administrativa va de la mano de la presupuestal, aunque esta fue observable desde el principio (Mora, Valencia, Puello y Carrero, 2018; Vélez, 2019)

Con el inicio del Gobierno de Iván Duque el presupuesto ha tendido una disminución del 93% (Gutiérrez y Machuca, 2019). El informe de la Contraloría General de la Nación (2019) señaló que el rubro presupuestado para los años 2017 y 2018 fue de 1,2 billones de pesos, luego el presupuesto para el 2019 fue de 84 mil millones, disminución del 93%.

Este indicador demostró un inicio para el Gobierno en mención, de una política degenerativa hacia el proyecto de sustitución de cultivos ilícitos. La particular desfinanciación acarrió un claro incumplimiento a las familias que se han vinculado al PNIS y sobre todo un retroceso en el acuerdo final de la Habana. La perdurabilidad de la paz y la lucha contra el narcotráfico debe realizarse de manera constante y la disminución presupuestal significa un pare en el proceso de supresión del narco cultivo.

Los funcionarios que se encuentran en la atención a la ciudadanía no son la excepción a una institucionalidad frágil. Tan solo 139 funcionarios son los que atienden todo el proceso de sustitución hacia cultivos lícitos.

Departamento	Número de funcionarios PNIS	Número de familias inscritas PNIS- Informe UNODC No. 17	Relación inscritos/funcionarios
Bogotá	34		
Jurídicos	15		
Antioquia	9	11 777	1308
Arauca	3	496	165,3
Caquetá	5	12 951	2590,2
Cauca	6	5685	947,5
Chocó	1		
Córdoba	5	5996	1199,2
Guaviare	5	7251	1450,2
Meta	8	9702	1212,7
Nariño	12	17 235	1436,2
Norte de Santander	4	3000	750
Putumayo	12	20 331	1694,2
Sur de Bolívar	5	2754	550,8
Valle del Cauca	3	1066	355,3
Vichada	3	826	275,3
Sistema de información	3		
Supervisión	6		
Total	139	99 070	

Fuente: Gutiérrez y Machuca (2019).

Así, en el Putumayo hay inscritas cerca de 20 mil familias en todo el territorio y solo doce funcionarios. La transformación territorial que se supone debe realizarse queda en vilo con la incapacidad de la administración para materializar los fines del PNIS y los PISDA. Los mismos funcionarios han señalado:

En el caso del Cauca, en reiteradas oportunidades compartí a la Dirección mi preocupación de la DEBILIDAD INSTITUCIONAL (sede, personal, logística de materiales para el desarrollo de las actividades), en el entendido de que hablamos de una institucionalidad para actuar en uno de los temas más sensibles del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (Aldana, 2018)

La debilidad institucional que ha acompañado al PNIS se ve manifiesta en las mismas observaciones de los funcionarios quienes argumentan una falta de todo tipo de recursos para un verdadero funcionamiento de la administración.

Por lo tanto, la institucionalización tiende a la ineficiencia y a una debilidad manifiesta para una verdadera transformación territorial. El departamento del Putumayo con tan solo 12 funcionarios para abastecer cerca de las 20 mil familias que se han acogido al PNIS torna en un imposible la eficacia de la transición hacia los cultivos lícitos. El gobierno de Iván Duque ha reducido en exceso el rubro presupuestal lo cual desencadena un paro en la lucha contra el narcotráfico.

#### **4. Conclusiones**

El impacto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el departamento del Putumayo bajo el gobierno de Iván Duque ha mostrado con gran éxito la vinculación de innumerables familias al programa. El departamento ha punteado la articulación del programa sobre otras regiones y ha demostrado con gran esperanza que la mayoría de los campesinos, afrodescendientes, indígenas y demás actores desean suprimir la narco-agricultura.

El PNIS a través de los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) pretenden ser un mecanismo que garantice la paz duradera luego del acuerdo final de paz pactado entre Colombia y las FARC EP. Sin embargo, su aplicación ha tenido amplias dificultades en el gobierno actual, principalmente en las fallas de seguridad de los municipios en donde pretende ser ejecuta el PNIS y en una institucionalidad débil.

Aunque las cifras demuestren un avance en la transición hacia cultivos lícitos bajo el criterio de vinculación de familia al PNIS, en realidad los cultivos ilícitos se encuentran en su mayor pico con una disminución poco considerable una vez iniciado el gobierno de Iván Duque. Se redujo el rubro destinado al programa en un 93% dando una estocada final a las familias que se han adscrito.

Lo anterior pone en vilo la perdurabilidad de la paz, pero, sobre todo, la lucha constante del Estado colombiano contra el narcotráfico. El departamento del Putumayo con tan solo 12 funcionarios para la transición hacia cultivos lícitos vuelve inoperable el programa. Se convierte en un imposible ejecutar el PNIS sin una administración e institucionalización fuertes que permitan materializar la supresión de los narco-cultivos en las comunidades.

Así mismo, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos ha generado problemas de inseguridad, puesto que la sustitución de cultivos disminuye la oferta de sustancias ilícitas que ponen en riesgo la actividad del narcotráfico que es la principal fuente de financiación de diversos Grupos Armados Organizados (GAO), y Grupos Delictivos Organizados (GDO).

Lo anterior, aunado a una institucionalización débil ha hecho del programa de sustitución de cultivos ilícitos inoperable en las diferentes regiones. En el departamento del Putumayo, aunque se ha mostrado una disminución de los cultivos ilegales se sigue con el pico más alto en la historia. Por tanto, el impacto que ha tenido el PNIS se enmarca en el deseo de más de 20 mil familias de dejar a un lado los narco-cultivos para desarrollar otras actividades agrícolas.

El PNIS es el resultado de una política pública que propone una de las mejores ideas al servicio de los territorios y comunidades, empero, la falta de aplicación y compromiso del gobierno actual ha permitido que, lo “perdurable” de la paz, quede en vilo ante el fenómeno de violencia derivada y una institucionalidad débil.

## Referencias.

- Abella, J. D. A., & Lesmes, K. A. (2017). El camino al posconflicto: referencias y enseñanzas hacia la paz. *Ploutos*, 7(1), 40-46.
- Acero, C., Parada, M. M., & Machuca, D. X. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. *Análisis Político*, 32(97), 114-135.
- 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.
- Ahumada, C. (2020). La implementación del Acuerdo de paz en Colombia: entre la " paz territorial" y la disputa por el territorio. *Problemas del desarrollo*, 51(200), 25-47.
- Aldana, W. (2018). Carta Eduardo Díaz. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-responde-a-gobernador-e-de-narino-por-incumplimiento-en-sustitucion-decultivos/20180712/nota/3773122.aspx>
- Aragón, A. J. (2019). Implementación del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito en el municipio de la montaña - Caquetá: un análisis desde el institucionalismo denso. Universidad Santo Tomás.
- Barrios, A. (2018). PEDT Primer informe de observación. Informe Institucional. Misión de Observación Electoral (MOE). Versión digital.
- Bolaños, E. (2016). La "suspensión" del glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia: ¿una solución humanitaria o un cambio para que todo siga igual. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia
- Cairo, H., & Ríos, J. (2019). Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz. *Revista Española de Ciencia Política*, (50), 91.



- Cardona Barrios, J. (2019). Los retos del posacuerdo en materia de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia
- ortes, S. P. (2016). Derechos humanos en las políticas de paz y posconflicto en Colombia. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 11(1), 129-145.
- Martínez Lazcano, A. J. y Cubides Cárdenas, J. (2016). Medidas de inclusión para una paz duradera. En E. Chávez Hernández, J. Cubides Cárdenas, A. S. Dizdarevic, I. M. Gaitán Gómez, R. E. Guío Camargo, A. J. Martínez Lazcano, B. Pérez Salazar & M. Wabgou. *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia* (pp. 127-154) Bogotá: Universidad Católica de Colombia
- Cubides Cárdenas, J. A. y Pinilla Malagón, J. E. (2016). El control de constitucionalidad: construcción dogmática en Colombia y Argentina. En J. A. Cubides Cárdenas, J. E. Pinilla Malagón, J. Torres Ávila & G. Vallejo Almeida. *Derecho público en el siglo XXI: regulación del mercado, contratación pública y derechos humanos* (pp. 83-121). Bogotá: Universidad Católica de Colombia
- Cubides Cárdenas, J. y Navas Camargo, F. (2018). Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en periodo de posconflicto: un reto por cumplir. En J. Cubides Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). *Responsabilidad internacional y protección ambiental* (pp. 261-279). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Cubides Cárdenas, J. y Vivas-Barrera, T. G. (Eds.). (2018). *Responsabilidad internacional y protección ambiental*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- 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).
- Fajardo D y Salgado H. (2012). *El Acuerdo Agrario. Negociación Gobierno- FARC. Reforma Rural Integral. Sustitución de cultivos de uso ilícito. Textos Finales*. Ediciones Aurora. Bogotá.

- Fundación Ideas para la Paz. (2018). Las garantías de seguridad una mirada desde lo local  
Desafíos para la protección de las comunidades, los líderes sociales y los  
excombatientes. Informe. Edición web.
- García, G. G., Velásquez, J. C. L., Fernández, C. M., Ocampo, K. V., & Perlaza, K. V. (2018).  
Políticas públicas y paz territorial: perspectivas sobre la incidencia de la comunidad  
internacional a partir de los puntos 1 y 2 de los acuerdos de La Habana en el norte del  
Cauca 2016 2017. *Perspectivas Internacionales*, 12(2)
- Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el  
asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia.  
*Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2).
- Iglesias, E. S., & Jiménez, V. S. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de  
Paz colombianos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 67-90.
- Mora, F., Valencia, M., Puello, J. & Carrero, D. (2018). Implementación del Acuerdo de Paz  
sin recursos. A propósito del proyecto de presupuesto general de la nación 2019.  
Documento de Trabajo, 3, CEPDIPO. Disponible en:  
[https://gentesdelcomun.com/conflicto-y-paz/item/203-implementacion-del-acuerdo-  
de-paz-sinrecursos-a-proposito-del-proyecto-de-presupuesto-general-de-la-nacion-  
2019](https://gentesdelcomun.com/conflicto-y-paz/item/203-implementacion-del-acuerdo-de-paz-sinrecursos-a-proposito-del-proyecto-de-presupuesto-general-de-la-nacion-2019)
- ONDCP, (5 de marzo) oficina de política nacional para el control de drogas de la casa blanca
- 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.
- Paz Cardona, A. (2018). Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra  
que una vaca. Recuperado de: [https://es.mongabay.com/2018/04/colombia-  
distribucion-de-latierra/](https://es.mongabay.com/2018/04/colombia-distribucion-de-latierra/)
- Ríos, J. (2017). El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una  
paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta. *Araucaria. Revista Iberoamericana  
de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(38), 593-618.

- Rodríguez, E. M. (2018). Sustitución de cultivos ilícitos y cultura de la legalidad en Colombia= Illicit crop substitution and culture of legality in Colombia. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (14), 124-141.
- Tuirán Sarmiento, Á. A., & Trejos Rosero, L. F. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis Político*, 30(90), 77-102.
- UNODC. (2020). Informe Ejecutivo N. 20. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Documento oficial.
- Uribe, M. V. (2019). “Los fantasmas no inquietan nunca a las cosas muertas”: Entre el Terror y el desaliento en Colombia. *Revista M: estudios sobre a morte, os mortos eo morrer*, 3(5), pp. 92-102. Edición web.
- Valencia, D. V., & Clavijo, R. I. (2019). Pedagogía para la paz como herramienta para la gobernanza en un contexto de pos-acuerdo: el caso del PDET Pacífico-Frontera nariñense (Colombia). In *Hélices y anclas para el desarrollo local* (pp. 384-395). Universidad de Cartagena.
- Velasco Blanco, A. (2016). Identificación De Alternativas Productivas En Zonas De Conflicto: Caso Bajo Putumayo-Colombia (Identifying Productive Alternatives in Conflict Areas: Case Bajo Putumayo-Colombia). *Revista Global de Negocios*, 4(8), 79-94.
- 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.