



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE
CULTIVOS DE USO ILÍCITO.
CASO LA MACARENA**

Cristian David Murcia Peñuela

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana
Bogotá, Colombia

2018

**LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE
CULTIVOS DE USO ILÍCITO.
CASO LA MACARENA**

Cristian David Murcia Peñuela

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Directo de Trabajo de Grado:

M.D Msc Nestor Joaquín Mendieta Cruz

Línea de Investigación:

Políticas Públicas y Gobernanza

Grupo de Investigación:

Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana

Bogotá D.C., Colombia

2018

A mis abuelos, su dignidad campesina, su rebeldía y su anhelo de cambio que hicieron de su generación un transitar para quienes caminamos tras sus pasos; gracias por enseñarme a comprender este mundo desde la tierra que cultivaron.

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar a mi tutor Néstor Mendieta, por sus valiosos aportes desde el “que hacer” que me han enseñado a estar en función del territorio, cada duda surgida era una herramienta para volver a La Macarena y desde el territorio encontrar respuestas; a la docente Marcela Gordillo por orientarme desde el seminario de políticas públicas constantemente, gran parte del resultado son producto de las observaciones generadas desde este espacio; un especial agradecimiento a las asociaciones campesinas ASOPEPROC y CORPOAYARI, en especial a sus presidentes, quienes estuvieron siempre a disposición de colaborar en esta investigación.

Agradezco a los miembros de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, quienes en el ETCR Urías Rondón, estuvieron muy atentos a cada una de las solicitudes realizadas, en especial a Jenny López por su esfuerzo y dedicación para sacar adelante la implementación del PNIS en La Macarena.

A la Corporación de Salud Abran La Puerta, donde hemos construido de la salud un campo constante de investigación para la transformación social.

Por último, un agradecimiento especial a mi familia, por su constante apoyo en cada una de las decisiones que he tomado en mi vida, este trabajo es producto de la incondicionalidad y su acompañamiento siempre

Resumen

La firma del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC –EP) incorpora dos elementos centrales a abordar en función del cierre definitivo del conflicto social, político y armado, por un lado, la implementación de la Reforma Rural Integral y por otro, la solución al problema de las drogas ilícitas. El municipio de La Macarena en el Departamento del Meta, ha sido objeto de priorización para el desarrollo del piloto del Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, donde se encuentra el 6% de estos en estadísticas de orden nacional según la UNODC para el año 2017.

El objetivo de este trabajo está centrado en analizar el proceso de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS y de qué manera esta política contribuye a la producción agropecuaria respondiendo al logro de la Soberanía Alimentaria en La Macarena.

El presente trabajo utiliza una metodología de estudio de caso de orden cualitativo-descriptivo. Para el análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, se trabajó el análisis del ciclo de la política pública desde la mirada de Subirats y Knoepfel en Análisis de Políticas Públicas, a partir de la construcción de las categorías de análisis se llevó a cabo una relación entre las herramientas teóricas a partir de la revisión bibliográfica y la información mediante entrevistas semiestructuradas a actores fundamentales a partir de la construcción del mapa de actores evidenciado en el marco teórico del desarrollo del trabajo de grado.

Palabras clave: cultivo de uso ilícito, soberanía alimentaria, paz, política pública, ruralidad.

Contenido

Tabla de contenido

Introducción	10
Planteamiento del problema	12
Pregunta de Investigación	16
Objetivos	17
Objetivo General	17
Objetivos Específicos	17
1. Marco Teórico	18
1.1 Política Pública	18
1.1.1 Implementación de Política Pública	20
1.2 Soberanía Alimentaria	21
2. Estado del arte	25
3. Diseño Metodológico	26
3.1 Método	26
3.2 Fuentes de Información	27
3.2.1 Muestreo teórico.....	27
3.2.1.1 Muestreo teórico o por juicio (entrevistados)	28
3.2.2 Instrumentos y técnicas de recolección de información	28
3.2.2.1 Definición y operacionalización de categorías	28
3.2.2.2 Instrumentos de recolección de información	29
3.3 Procedimiento analítico de información	30
3.4 Fases del Estudio de Caso	30
3.4.1 Fase1: Pre campo	31
3.4.2 Fase 2: Recolección de la Información y Trabajo de Campo	31
3.4.3 Fase 3: Estructuración y organización de los datos	31
3.4.4 Fase 4: Codificación de los datos	31
3.4.5 Fase 4: Conceptualización y explicación del problema.....	32
3.4.6 Fase 5: Socialización y ajuste de los resultados	32
3.4.7 Fase 6: Elaboración del documento final.....	32
4. Contexto Situacional	33
4.1 Geo Referenciación y contexto social del municipio	33
4.2 Contexto Histórico el municipio de La Macarena	34
4.3 Acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Acuerdo solución al problema de las drogas ilícitas	39
4.4 Programa Nacional de Sustitución Integral de Cultivos de Uso Ilícito	41
5. Discusión y análisis de resultados	44
5.1 Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Macarena	44
5.1.1 Análisis de implementación del PNIS en La Macarena	44

5.1.2	Antecedentes: acciones y normativa.....	46
5.1.3	Componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito	49
5.1.4	Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos - Acuerdo Político Administrativo (APA)	50
5.1.5	Recursos	53
5.1.6	Actores.....	55
5.1.7	Plan de Acción	56
5.2	La soberanía alimentaria en la implementación del PNIS en La Macarena	58
5.2.1	Producción alimentaria para la solución inmediata a problemáticas en La Macarena	59
5.2.2	Políticas alrededor de la sustitución efectiva de los cultivos de uso ilícito	61
5.2.3	Alternativas para la generación de circuitos cortos de comercialización de alimentos	63
5.2.4	Alternativas en la relación Soberanía Alimentaria – Medio Ambiente en el AMEM de La Macarena	65
5.3	Nociones de Soberanía Alimentaria en la sustitución de cultivos de uso ilícito en La Macarena.....	67
5.3.1	El concepto de la Soberanía Alimentaria en La Macarena	67
5.3.2	Aportes a la Soberanía Alimentaria en el caso La Macarena.....	69
5.3.2.1	Organización Social	70
5.3.2.2	Ecoturismo comunitario y manejo ambiental	73
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	75
	Bibliografía.....	80

Lista de Ilustraciones

Pág.

Ilustración 1: Ciclo de las Políticas Públicas	20
Ilustración 2: Georreferenciación del Municipio de La Macarena, Meta	34
Ilustración 3: Evolución de los homicidios en Colombia 1946 – 1998.....	36
Ilustración 4: <i>Cultivos de Coca en áreas de influencia de las FARC, ELN y Paramilitares</i> Periodo 1991 - 2001	37
Ilustración 5: <i>Serie histórica área sembrada, cultivos de coca en Colombia.</i>	37
Ilustración 6: <i>Cultivos de Coca en Colombia por regiones UNDOC 2017</i>	38
Ilustración 7: Organización normativa y disposiciones del PNIS	50

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1: Actores y Entidades de Orden Local	29
Tabla 2: Actores locales	30
Tabla 3: Elementos operacionales para el análisis del PNIS	45
Tabla 4: Historia de expresiones de política pública antidrogas en Colombia 1978 -2018	47
Tabla 5: <i>Componentes, indicadores y estado de avance (al 30 de agosto de 2018)</i>	56
Tabla 6: Aportes a la soberanía alimentaria desde la organización social	71

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura Término

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
SoA	Soberanía Alimentaria
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>FARC - EP</i>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
<i>FARC</i>	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
<i>ETCR</i>	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
<i>ARN</i>	Agencia Nacional de Reintegración
<i>ANT</i>	Agencia Nacional de Tierras
<i>RRI</i>	Reforma Rural integral
PISDA	Planes Integrales de sustitución y desarrollo alternativo
PAI	Plan de Atención Inmediata

Introducción

Este trabajo busca analizar el proceso de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS en el periodo 2017 – 2018 y como este podría responder a un escenario de construcción de Soberanía Alimentaria – SoA en el Municipio de La Macarena en el Departamento del Meta, municipio priorizado por este programa por ser uno de los más afectados por el conflicto armado en su historia y presentar un número significativo de hectáreas de coca sembradas para el año 2017.

Lo anterior en función de identificar cada uno de los elementos que han estado presentes en la implementación de esta política, los principales obstáculos en este primer año y los factores que inciden en que el PNIS se consolide como programa realmente integral, que contribuya no solo a erradicar el cultivo de uso ilícito, si no que responda a las necesidades de la población que subsiste de él.

Los cultivos de uso ilícito, se entienden en el Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera (2016) entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), como todo aquel que se encuentra destinado para el desarrollo de productos declarados no legales según legislación nacional, quedando exento el uso ancestral y tradicional de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan.

La persistencia de los cultivos de uso ilícito está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico; es una constante que las zonas donde la economía dependía fundamentalmente de este producto, son zonas con tasas de colonización muy alta, ampliación de frontera agrícola y ausencia de diversificación de cultivos para el consumo regional.

Es a raíz de esta situación que surge la pregunta relacionada con esta investigación, ¿De qué manera la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos

de Uso Ilícito, derivado de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, incentiva el desarrollo de estrategias de Soberanía Alimentaria en La Macarena, Departamento del Meta?

Para responder a esta pregunta, se planteó el desarrollo en 3 momentos: primero se incorporó el proceso desarrollo conceptual para el análisis de política pública desarrollado por Juan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. En un segundo momento, se desarrollaron avances en materia de soberanía alimentaria, bajo el desarrollo conceptual de los pilares consensuados en el Foro Nyeleny de Soberanía alimentaria en el 2007, con el fin de relacionar la particularidad del territorio y su relación con los elementos que aportan a la discusión sobre la Soberanía Alimentaria para el contexto particular de la sustitución de cultivos de uso ilícito.

El tercer momento se orienta en los hallazgos sobre lo que la población ha ido construyendo en el territorio sobre lo “alimentario”, experiencias y apuestas futuras que abran nuevos debates sobre el curso de la implementación del PNIS centrado en el alimento y su función social en La Macarena.

Por último, se hace la presentación del análisis producto de este trabajo en materia de implementación del PNIS y su relación como garante inicial a la construcción de herramientas para la Soberanía Alimentaria en el territorio, para finalmente concluir de acuerdo a lo evidenciado en el municipio de La Macarena.

Planteamiento del problema

El cierre de la confrontación armada entre el Estado y la insurgencia de las FARC EP, a partir de la suscripción del acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera, incorpora una multiplicidad de acciones que de una u otra forma desembocarán en tres elementos claves: el cierre efectivo del conflicto político y social, como un conjunto de reformas para el alcanzar la paz; la construcción de una democracia que incorpore trabajo comunitario y local de donde provengan propuestas y soluciones de desarrollo para los diferentes sectores de la economía; y por último, el avance en la modernización del país a partir de la heterogeneidad del debate político.

Bajo lo descrito en el anterior párrafo, la construcción de paz radica en materializar lo consignado en el acuerdo y avanzar en diferentes frentes, algunos como causa y otros como consecuencia del conflicto armado del país. Entre estos se destacan dos elementos principalmente: La relación existente entre la reforma rural integral y la sustitución efectiva de los cultivos de uso ilícito, a partir de una mirada desde el escenario de garantía a la soberanía alimentaria de los territorios campesinos, indígenas y afro de la geografía nacional.

Partiendo de entender el fenómeno de narcotráfico transversal al desarrollo del conflicto armado, con un crecimiento exponencial desde la década de los 80, es un imperativo analizar cada una de las cadenas que de allí se desprenden, partiendo del cultivo, que reúne varios elementos fundamentales que son definitivos a la hora de trasladar lo descrito teóricamente en los acuerdos de paz, a la implementación mediante políticas públicas efectivas: por un lado el cultivo de uso ilícito, persé, ya es un problema público, adicionalmente, incorpora otro dos problemas públicos no menores, la concentración y uso de la tierra y su relación intrínseca con la producción alimentaria del país.

La estrategia estatal de política antidrogas, desde hace más de 2 décadas, viene teniendo un tratamiento militarista, mediante medidas represivas¹ que no han afectado la cadenas del comercio ilícito, que en definitiva, son las que han logrado un lucro por esta actividad, mientras tanto, sectores campesinos y cultivadores, son los que han recibido el impacto a nivel social, económico y de salud, este último bastante documentado, por los impactos de la aspersión con glifosato a partir del inicio del Plan Colombia a finales de la década de los 90.

Factores tales como las transformaciones del sector agrario, el proceso de colonización y ampliación de la frontera agrícola, las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión, y los desarrollos transnacionales del negocio de sustancias ilícitas, explican el surgimiento y desarrollo de la producción y comercialización de narcóticos, especialmente la cocaína, tanto en su inicio, en su auge, como en el proceso posterior a la confrontación armada de algunos actores presentes en la historia del país.

El mercado ilícito, centrado en el cultivo de los mismos, incorpora una estructura económica transnacional donde Colombia aporta un producto obtenido con muy bajos costos (mano de obra y tierras baratas), que lo hacen "competitivo", pero que cuyos principales márgenes de ganancia son apropiados por sectores externos (financieros), internacionales. Dicho fenómeno no puede ser analizado únicamente desde lo local o regional, pues en la complejidad del mismo, la relación está dada a partir de elementos estructurales que sobrepasan las fronteras, por tal motivo la injerencia en este asunto, ha determinado incluso políticas discutidas en el seno del congreso estadounidense hace menos de 2 décadas.

¹ The Fight against Drugs in Latin America and the Initiatives generated from OEA and UNASUR: Cita En Colombia se ha militarizado el tema de la lucha contra las drogas, enfocándolo hacia una política prohibicionista, represiva y hacia una estrategia integral de seguridad tanto rural como urbana, que describe el problema como multifacético ya que posee en la actualidad diversos aspectos críticos: cultivo, insumos, micro y macro tráfico, bandas criminales emergentes (BACRIM), organizaciones de narcotráfico, rutas internacionales de tráfico, lavado de activos, erradicación manual y aspersión, entre otros. De manera adicional, está el tema del consumo interno, el profundo debate en torno a la despenalización de dosis mínimas y la ausencia de políticas de Estado, para tratar el tema también como un problema de salud pública y de seguridad ciudadana.

El conflicto político, social y armado tiene sus orígenes décadas atrás al surgimiento de los cultivos de uso ilícito, su producción y comercialización, este se ha desarrollado a partir de los años 80 un crecimiento paralelo, a su vez esto, no indica que resolver el problema de las drogas, sea la solución completa al conflicto, pero si contribuye a sentar las bases encontrando una solución que garantice el goce y ejercicio de los derechos a campesinos y campesinas que viven de esta actividad, se ha demostrado que las medidas represivas han logrado únicamente desencadenar efectos secundarios de afectación del desarrollo humano sin lograr los efectos planteados inicialmente. Los cultivos de uso ilícito y su relación con la Soberanía alimentaria, son relevantes, pues de la actividad de siembra de coca en el país, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito cerca de doscientas mil familias generan un ingreso directo de esta actividad en el país actualmente y que dadas las circunstancias del manejo estatal, se ven afectadas por la orientación de una política pública pensada desde la erradicación forzada, no concertada y sin alternativas para el pequeño cultivador.

El reto que dispone el acuerdo final radica en trascender a las acciones que, previamente y sin acuerdo, venía generando la institucionalidad estatal, es decir, pasar de la erradicación forzada y el subsidio familiar, a la concertación y la inversión territorial, mediante la dotación de bienes y servicios que fomenten el desarrollo de la actividad que sustituya el cultivo de uso ilícito, el cual estará intrínsecamente relacionado con producción alimentaria, que de una u otra forma dentro de sus pilares conduce a analizar el papel de la Soberanía Alimentaria de la población campesina a nivel región y en la comercialización nacional, panorama que conecta el punto cuarto con el primero contenido en el acuerdo de paz firmado, más exactamente con el desarrollo efectivo de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDTE'S-.

Estamos ante una posibilidad enorme de transformación del país y la construcción concertada de salida a este conflicto, debe tener un carácter de construcción colectiva, a partir de la participación en lo local, que incorpore a todos los actores y a su vez, fortalezca las asambleas comunitarias. Los acuerdos le dan preponderancia a las juntas de acción comunal y a las organizaciones comunitarias como responsables de la certificación de estos procesos y permitirán avanzar desde la particularidad del territorio en un proyecto efectivo de sustitución, más allá de lograr avances cuantitativos en la

lucha antidrogas, la inversión estatal será fundamental para el desarrollo humano de las regiones rezagadas a la actividad tipificada como ilícita; el empoderamiento y la gobernanza, son elementos clave para definir el rumbo de las políticas impactando la situación alimentaria y nutricional, que más allá del asistencialismo, está pensada en el fortalecimiento del tejido social

Pregunta de Investigación

¿De qué manera la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, derivado de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC - EP, incentiva el desarrollo de estrategias de Soberanía Alimentaria en La Macarena, Departamento del Meta?

Objetivos

Objetivo General

- Analizar el proceso de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en función de la soberanía alimentaria en La Macarena en el Departamento del Meta.

Objetivos Específicos

- Reconocer las acciones de implementación en terreno del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Macarena
- Identificar las relaciones existentes entre los pilares de la soberanía alimentaria y las acciones de implementación presentes en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Macarena
- Explorar las nociones de soberanía alimentaria en los pobladores de La Macarena a partir de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de Uso Ilícito

1. Marco Teórico

1.1 Política Pública

Las relaciones entre diferentes actores producen una problematización de la realidad social, esto significa que deben existir mecanismos por los cuales se resuelvan esos problemas que ha sido caracterizado como público, a partir de esto, se buscan los mecanismos para dar respuesta a dichas problemáticas y es a partir del uso de los instrumentos del Estado los que pretenden dar respuesta a esa problemática, a este proceso se le denomina política pública.

La política pública es un término que engloba la producción normativa de las instituciones públicas, como las actividades políticas y administrativas oficiales que son realizadas por diferentes actores políticos, sociales y autoridades públicas, en función de la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción, así como sus efectos en la sociedad en la actividad política misma (Roth, 2016)

Roth también nos menciona que la política pública es “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios o acciones que son tratados, por lo menos, parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2016)

Para los autores Knophel y Subirat (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008), la política pública se interpreta como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver “grupos-objetivo”, en el interés

de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión
“beneficiarios finales”

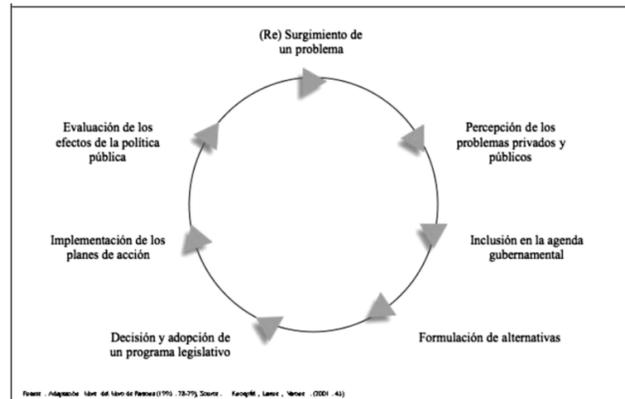
La definición anterior tiene un aspecto importante, pues entiende la política pública como un proceso, más allá de la instancia normativa o jurídica, llevándola al plano de la implementación que es donde se materializa, como parte fundamental en si desarrollo.

La política pública se compone en varias fases, partiendo de un ciclo, basado en una secuencia lógica para el desarrollo de la misma (Roth, 2016), donde se describen 5 fases:

1. Identificación del Problema: Identificado por diferentes actores sociales y se busca que le problema trascienda y sea incorporado a la agenda pública.
2. Formulación de soluciones: Posterior a la inclusión en la agenda pública, se plantean las posibles soluciones al problema identificado.
3. Toma de decisiones: Realizado por los actores e instituciones autorizados.
4. Implementación: Se pone en marcha todas las acciones identificadas en la práctica real.
5. Evaluación: Identificar los impactos a partir de la implementación para reajustar o suprimir la política.

Algunos autores han postulado la necesidad de graficar este postulado dentro del nombre de Ciclo de las Políticas Públicas, Subirats y Knoepfel, realizan la siguiente adaptación de este proceso.

Ilustración 1: Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Ciclo de las políticas públicas, tomado (Subirats et al., 2008)

Este proceso ilustra de manera sencilla, las etapas por las que pasa una política pública desde la parte inicial en la toma de decisiones y definiciones por parte de los actores, principalmente la institucionalidad del Estado, sin embargo, este proceso no debe leerse como un conjunto de pasos pues en política pública, no siempre ocurre que termine una etapa e inmediatamente inicie la siguiente, por consiguiente la ilustración del ciclo nos orienta en los pasos que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar en el marco de referencia, una política pública, tanto para su formulación, su análisis o su evaluación.

1.1.1 Implementación de Política Pública

La implementación, elemento central del presente trabajo es definido por Meny Thoenig (1992), “como la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones de textos y de discursos”, que busca sincronizar los objetivos de la política, orientando que estos no se desvíen y se traduzcan en solución a la problemática planteada, tal como se proyectó en el momento de la formulación (Roth, 2016)

Wildavsky y Pressman (1998) mencionan que es en la implementación es en donde se logra convertir en realidad las metas planteadas en una política; la implementación de una política pública es de nunca acabar, es un proceso de reformulación constante (Roth, 2016)

En análisis de las políticas públicas, cuando estas se encuentran en proceso de ejecución, permiten generar elementos que mejoran los procesos que cursa, adicionalmente, comprende si las expresiones de dicha política, los planes, programas o proyectos de acción, funcionan o no. (Wildavsky y Pressman, 1998).

1.2 Soberanía Alimentaria

En el marco del Foro mundial sobre Soberanía Alimentaria, llevado a cabo en la Habana – Cuba el 7 de septiembre de 2001 y denominado “Por el Derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria”, organizaciones campesinas de diferentes partes del mundo, se dieron cita con el fin de generar una mirada más amplia frente al concepto de seguridad alimentaria que al momento involucraba únicamente los componentes nutricional y de inocuidad, generando entonces una declaración que define la soberanía alimentaria como:

El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental, adicionalmente se manifiesta que; la soberanía alimentaria favorece la soberanía económica, política y cultural de los pueblos. (La Vía Campesina, 2001)

Posteriormente, La Vía Campesina, el movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo, quienes defienden la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad, conciben la soberanía alimentaria como:

El derecho de los pueblos, de sus Países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros, lo cual incluye el priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito (De ahí la necesidad de reformas agrarias, de la lucha contra los Organismos Genéticamente modificados – OGM, para el libre acceso a las semillas, y de mantener el agua en su calidad de bien público. Se concibe también como el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, como y quien se lo produce. El derecho de los Países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas (precios agrícolas ligados a los costes de producción), controlando la producción en el mercado interior para evitar unos excedentes estructurales (La Vía Campesina, 2003)

En el año 2007 se desarrolló el Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria “Nyeleni 2007” se plantearon nuevos escenarios para el desarrollo de acciones concretas a nivel mundial para la ampliación de sectores que se disputen la soberanía alimentaria de los pueblos, este foro se basó en las demandas actuales del movimiento campesino/a indígena y negro/a la construcción de la soberanía alimentaria de los pueblos, siendo más enfática la lucha que se han trazados los movimientos sociales alrededor del mundo, firmando la siguiente declaración, base del análisis del presente trabajo.

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales.

La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos.

La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones.

Declaración de Nyéléni, Selingué, Mali 2007
(The Nyeleni 2007 International Steering Committee, 2007)

Bajo la declaración pública de Nyeleni 2007, se construyeron los 6 pilares para el desarrollo de Soberanía Alimentaria fundamentada en la construcción de propuestas territorializadas, propias de los pueblos que se organizan en función de cambios del modelo hegemónico, para ello, la Soberanía alimentaria plantea los siguientes postulados orientados a la consecución de Soberanía Alimentaria:

Priorizar los alimentos para los pueblos: La Soberanía Alimentaria pone a las personas, incluyendo a aquellas que padecen hambre y viven en situaciones de ocupación, zonas de conflicto y marginación, en el centro de la alimentación, la agricultura, la ganadería y las políticas de pesca; asegurando alimentos suficientes, nutritivos y culturalmente apropiados para todas las y los individuos, pueblos y comunidades; rechazando la propuesta de que la alimentación es solo una mercancía más o un componente del agronegocio internacional.

Valorar a quienes proveen alimentos: La Soberanía Alimentaria valora y apoya las contribuciones y respeta los derechos, tanto de las mujeres como de los hombres campesinos y agricultores a pequeña escala, pastores, pescadores tradicionales, habitantes de los bosques, pueblos indígenas, trabajadores agrícolas y pesqueros, y la población migrante, que cultivan, siembran, cosechan y procesan alimentos; y se opone a aquellas políticas, acciones y programas que los desvalorizan, amenazan sus medio de vida y los eliminan.

Localiza los sistemas de alimentación: la Soberanía Alimentaria acerca a las y los proveedores de alimentos con las y los consumidores; coloca a las y los proveedores y

consumidores en el centro de las tomas de decisión sobre temas alimentarios; protege a las y los proveedores de alimentos del dumping de alimentos y de la ayuda alimentaria en los mercados locales; protege a las y los consumidores de los alimentos nocivos y de mala calidad, la ayuda alimentaria inapropiada y los alimentos que contienen organismos genéticamente modificados; y resiste contra las estructuras, acuerdos y prácticas gubernamentales que dependen de y promuevan el comercio internacional desigual e insostenible, y que empoderan las corporaciones extranjeras e irresponsables.

Promueve el control local: La Soberanía Alimentaria coloca el control sobre el territorio, la tierra, los pastizales, el agua, las semillas y la población de peces en manos de las y los proveedores locales de alimentos, y respeta sus derechos. Ellas y ellos los pueden usar y compartir de una manera sostenible social y medio-ambientalmente que conserve la diversidad; reconoce que los territorios locales a menudo cruzan fronteras geopolíticas y garantiza el derecho de las comunidades locales para habitar y utilizar sus territorios; promueve la interacción positiva entre las y los proveedores locales de diferentes regiones y territorios y de diferentes sectores, que ayude a resolver conflictos internos o conflictos con autoridades locales y nacionales; y se opone a la privatización de los recursos naturales por medio de leyes, contratos comerciales y regímenes de derechos de propiedad intelectual.

Desarrolla conocimiento y habilidades: la Soberanía Alimentaria desarrolla las habilidades y los conocimientos locales de las y los proveedores de alimentos y sus organizaciones locales que conservan, desarrollan y gestionan la producción de alimentos y los sistemas de cosecha locales; desarrolla sistemas de investigación apropiados para apoyarlos, difundiendo esta sabiduría a las generaciones futuras y rechazando las tecnologías que las debiliten, amenacen o contaminen, como, por ejemplo, la ingeniería genética.

Trabaja con la Naturaleza: La Soberanía Alimentaria utiliza las contribuciones de la naturaleza en los diversos métodos de producción y de cosecha agroecológica con bajas repercusiones externas, que maximizan las contribuciones de los ecosistemas y mejoran la resistencia y la adaptación, especialmente de cara al cambio climático. La Soberanía Alimentaria apuesta por curar el planeta para que este pueda curarnos a nosotras y nosotros, y rechaza los métodos que dependen de los monocultivos y fábricas ganaderas de alto consumo energético, prácticas pesqueras destructivas y demás métodos de producción industrializados, que perjudican el ecosistema y el medio ambiente, contribuyendo al calentamiento global.

2. Estado del arte

Sarmiento (1990) es quizá el primer autor a nivel nacional en reconocer el desastre de las políticas implementadas en Colombia para el control de las drogas ilícitas. En efecto, señala que pese al elevado gasto en medidas de interdicción y represión de la oferta para el periodo 1981-1987, los resultados son contrarios a lo que predice la teoría, pues en lugar de generar un alza en el precio de la cocaína estimulando un descenso en el consumo, advierte que a lo largo de la década se ha observado una reducción de los precios al por mayor en los Estados Unidos y ningún descenso considerable en el consumo, debido a que los altos precios de la cocaína resultan en excedentes que se emplean en el desarrollo de tecnologías destinadas a debilitar la represión.

En un trabajo posterior, Riley (1993) realiza un examen sistemático de los programas de erradicación, interdicción, e inversión en desarrollo alternativo para Bolivia, Colombia y Perú, donde se enfatiza en que los programas empleados pueden interrumpir el suministro de drogas para un máximo de sólo dos años, esto a causa de la reducida estructura de costos y la alta capacidad de recuperación de la industria, así como la abundancia relativa de los factores de producción -tierra y mano de obra-.

El siguiente trabajo en esta misma vía fue el de Kennedy, Reuter y Riley (1994). En este trabajo se propone un modelo teórico de la producción de cocaína, en el que se analizan los principales determinantes de la producción. Los resultados de las simulaciones señalan que la erradicación desencadena un aumento en el precio de venta de la cocaína, estimulando una mayor producción. Los programas de sustitución de cultivos no presentan un impacto significativo en la reducción de la producción.

Las estrategias de incautación tampoco generan un impacto significativo, ya que los traficantes pueden aumentar la producción bruta para compensar un cierto porcentaje del producto que se ve aniquilado. En una investigación llevada a cabo en el año 2000 Ortiz (2000) el autor modela el mercado de estupefacientes haciendo énfasis en los mecanismos de la oferta en condiciones de represión e incertidumbre. Los resultados teóricos señalan varios puntos relevantes: el aumento del ingreso de los consumidores,

la destrucción de firmas narcotraficantes y el incremento en la probabilidad de interdicción, -si la demanda de estupefacientes es inelástica con respecto al precio- tienen el efecto de aumentar la rentabilidad del narcotráfico.

Algunas investigaciones en Colombia, han relacionado el papel de la soberanía alimentaria en el marco del desarrollo de economía declaradas ilícitas. para el año 2013 un trabajo titulado "*Consecuencias sociales del cultivo de la coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: análisis de la relación entre la economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria*" esboza en su contenido elementos que se centran en el acuerdo programático adelantado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en materia de drogas ilícitas, en el marco de los diálogos realizados en La Habana Cuba.

Un estudio de caso realizado por Sergio Mahecha Rojas (2015), incorpora dicha relación, estableciendo aspectos para la recuperación de la soberanía territorial, como tránsito a la no dependencia de la hoja de coca y productos sucedáneos de marihuana, por otro lado menciona, la ausencia de información relacionada con el diagnóstico de territorios con presencia de cultivos de uso ilícito.

3. Diseño Metodológico

3.1 Método

Esta investigación tiene como diseño metodológico el estudio de caso cualitativo, caracterizado por construcción de teorías, pero también por realizar un diálogo entre las teorías ya existentes realizando una mezcla entre inducción y deducción (Perry, 1998). El estudio de caso cualitativo tiene también como fortaleza la diversidad de fuentes, que en el caso a investigar son necesarias debida a la poca literatura que existe sobre el tema,

más aún en el desarrollo de un programa con vigencia desde el 2016, donde los elementos a evaluar están orientados a las experiencias concretas del territorio.

3.2 Fuentes de Información

3.2.1 Muestreo teórico

El muestreo teórico es entendido como “el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el analista conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge” (Glaser & Strauss, 1967). Esta hace parte de las dos técnicas de recolección de datos, la cual es pre y pos a las entrevistas; se realiza para revelar categorías y propiedades que nos permitan ver las interrelaciones que existen en la teoría, en este mismo sentido comprendemos la investigación en un sentido dialéctico en el que el muestreo teórico se afinó con las entrevistas realizadas, en la cual se incluyen texto citados o recomendados por los entrevistados. En el muestreo se indagarán cuatro tipos de documentos: artículos de bases de datos, históricos, literatura gris, prensa y documentos referenciados por los entrevistados.

El muestreo teórico tiene cuatro pasos que se van a desarrollar: el primero, es la saturación teórica entendida como el criterio para juzgar cuándo cesa el muestreo de diferentes grupos pertinentes a una categoría. Saturación significa que ninguna información adicional se hallará; el segundo, es la muestra teórica adecuada esta es juzgada por la amplitud y diversidad en los grupos para saturar categorías de acuerdo al tipo de teoría desarrollada; El tercero es el corte de datos hasta la saturación de una categoría, este permite una investigación multifacética en la cual no hay límites con respecto a las técnicas de recolección de datos dando una flexibilidad en la incorporación de nuevos elementos que transcurren en el proceso de investigación sin perder la rigurosidad del mismo y en cuanto el otro corte que es el de campo también se realiza por saturación y deteniendo el muestreo. Por último, la profundidad del muestreo el cual hace referencia a la cantidad de datos recolectados sobre un grupo y sobre una categoría (Glaser & Strauss, 1967).

3.2.1.1 Muestreo teórico o por juicio (entrevistados)

El muestreo utilizado permite evidenciar elementos centrales para la construcción de la paz desde los territorios, su importancia desencadena elementos fundamentales que se caracteriza por la selección a partir de elementos conceptuales, de acuerdo a los principios de representatividad estructural. Los aportes de este muestreo están en función de las características construidas en la fase de análisis. Sigue siendo propositivo en función de las categorías que surjan.

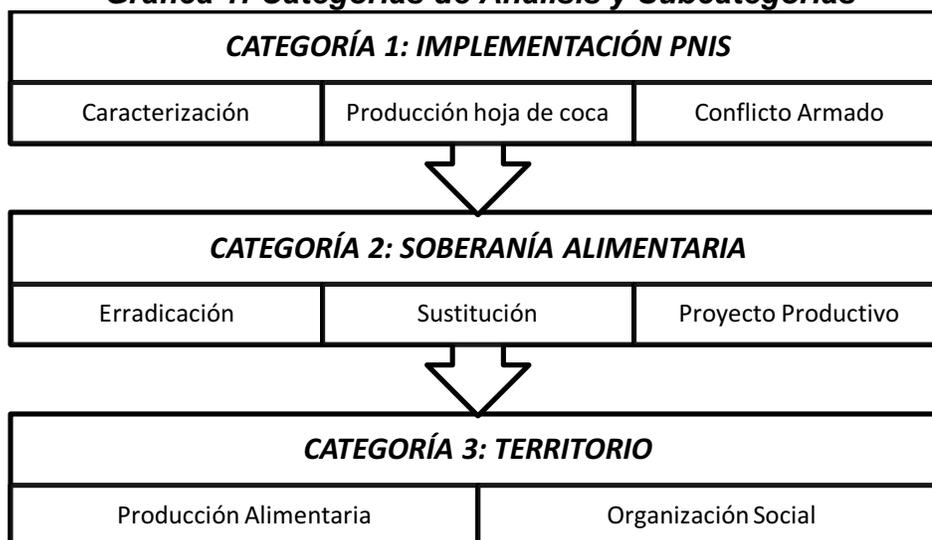
El criterio que se utilizará para definir el tamaño de la muestra será la saturación de las categorías y los criterios de selección de los actores a entrevistar como: personal del Estado que participa en la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, integrantes de la FARC encargados del proceso de verificación de la implementación a nivel territorial y nacional, organizaciones sociales, líderes sociales y comunitarios que estén en proceso de sustitución en el municipio de La Macarena.

3.2.2 Instrumentos y técnicas de recolección de información

3.2.2.1 Definición y operacionalización de categorías

En cuanto a las categorías tenemos dos tipos de categorías: primero, las deductivas, que emergen de la revisión teórica. Segundo, las categorías emergentes que saldrán del ejercicio de las entrevistas a realizar.

Gráfica 1: Categorías de Análisis y Subcategorías



Fuente: Elaboración Propia

3.2.2.2 Instrumentos de recolección de información

Las entrevistas a profundidad son usadas como técnicas para la recolección de información a los actores que cumplieron las características descritas anteriormente. El número de entrevistas es definido con la saturación de las categorías, entendida esta como: La «saturación teórica» significa que al agregar nuevos casos no representará hallar información adicional por medio de la cual el investigador pueda desarrollar nuevas propiedades de las categorías. (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Las personas entrevistadas son abordados desde tres grupos: el primero es el grupo de integrantes de la FARC que están al frente de la implementación del acuerdo de paz, específicamente para el punto 4 del acuerdo en materia de sustitución, el segundo grupo es el de organizaciones sociales impulsores del proceso de sustitución y el último familias en proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito La Macarena.

Tabla 1: Actores y Entidades de Orden Local

ACTOR	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN Y APORTES
Delegada FARC PNIS Meta	Partido FARC Delegada/o Municipal PNIS	El partido FARC como producto del acuerdo de paz de La Habana, tiene en su agenda de acción el trabajo de coordinar acciones en función del cumplimiento de lo acordado
Corpoayari PNIS Meta	CORPOAYARI Corporación de Trabajadores Campesinos y Ambientales de los Llanos del Yará	Corporación con asociación de un número significativo de familias que actualmente se han inscrito en el PNIS,
CORPOAMEM	Corporación por la defensa Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Amem	La Corporación por la defensa ambiental y el desarrollo sostenible en el AMEM (CORPOAMEM) es una corporación de segundo nivel que está conformada por las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes que se encuentran en el Área de Manejo Especial de La Macarena y la Orinoquia colombiana.
Familias en proceso de sustitución voluntaria	Familias en proceso de sustitución voluntaria	Realidades de los procesos de sustitución como población beneficiaria de la implementación de la Política Pública

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 2: Actores locales

ACTOR	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN Y APORTES
ASOPREPROC	ASOPREPPROC ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LA MACARENA	Asociación de presencia Territorial en La Macarena
ASCAL-G	Asociación Ambiental del río Lozada Guayabero	Asociación de presencia Territorial en La Macarena
CorpoAyari	Corporación de Trabajadores Campesinos y Ambientales de los llanos del Yari	Asociación de presencia Territorial en La Macarena, coordina acciones de sustitución de cultivos

FUENTE: Elaboración Propia

3.3 Procedimiento analítico de información

Se realiza la transcripción de las entrevistas en primera medida, posterior a ello se realiza la codificación que consiste en comparar la información obtenida, tratando de dar una denominación común a un conjunto de datos que comparten una misma idea. En este sentido se comprende que la codificación supone leer y releer los datos para descubrir las relaciones (Vasilachis de Gialdino, 2006). Para este trabajo de investigación se usará el software N VIVO 12 para el análisis de la información recogida en la fase de campo.

3.4 Fases del Estudio de Caso

El método de estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado (Martínez, 2006)

3.4.1 Fase1: Pre campo

Se realizaron 3 entrevistas: 1 excombatiente de las FARC encargada territorial del proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, 1 líder social perteneciente a una organización que agrupa a la población que habita en La Macarena y un presidente de Junta de Acción Comunal, que ha seguido de cerca el proceso de implementación. Esta información será recolectada de manera directa en el municipio y veredas de la Macarena, en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de la Macarena ETCR de La Macarena, en las veredas Playa Rica y El Palmar, jurisdicción de La Macarena.

3.4.2 Fase 2: Recolección de la Información y Trabajo de Campo

Se realizaron 7 entrevistas entre excombatientes de las FARC - EP encargados proceso de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, líderes sociales perteneciente a una organización que agrupa a la población que habita en La Macarena por cada organización presente en el territorio, las Juntas de Acción Comunal y familias en proceso de sustitución. Esta información será recolectada de manera directa en el municipio y veredas de la Macarena (Se tomarán tres veredas en proceso de restitución, 1 por cada organización social presente en el territorio).

3.4.3 Fase 3: Estructuración y organización de los datos

Para la organización de los datos se realizó matriz de categorías deductivas y subcategorías previamente definidas, las cuales permitirán agrupar los fragmentos de las entrevistas relacionados con cada categoría y subcategoría; también se realizarán dos matrices para organizar la información según las categorías deductivas. La primera, de revisión de literatura científica y libros entre los cuales está la literatura recomendada por los entrevistados, y la segunda para organizar la información de revisión de prensa y artículos de periódico.

3.4.4 Fase 4: Codificación de los datos

Para la codificación de los datos de la entrevista, se usó N VIVO 12 con el fin de diseñar una matriz que contenga: categoría, subcategoría, sujeto, fragmento y análisis descriptivo para organizar las opiniones de los entrevistados que permita un mejor análisis de cada categoría y también a partir de las entrevistas configurar categorías y subcategorías emergentes que permitan una mayor comprensión del problema de investigación. Esta matriz se realiza con el propósito de analizar, examinar y comparar cada fragmento ubicado en cada categoría, y entre categorías entre sí, para ver las relaciones que existen entre las diversas estas

Al mismo tiempo se comparó los datos obtenidos de las entrevistas, con los datos obtenidos en la revisión de literatura para realizar análisis de los mismos.

3.4.5 Fase 4: Conceptualización y explicación del problema

Luego de la codificación se procedió a conceptualizar y explicar el problema de investigación a partir de los aspectos que emerjan de manera central y que configuren el problema de investigación.

3.4.6 Fase 5: Socialización y ajuste de los resultados

Se presentan los resultados obtenidos en el proceso de codificación y conceptualización, para la retroalimentación por parte del tutor experto en la temática u otro lector para luego realizar informe final.

3.4.7 Fase 6: Elaboración del documento final

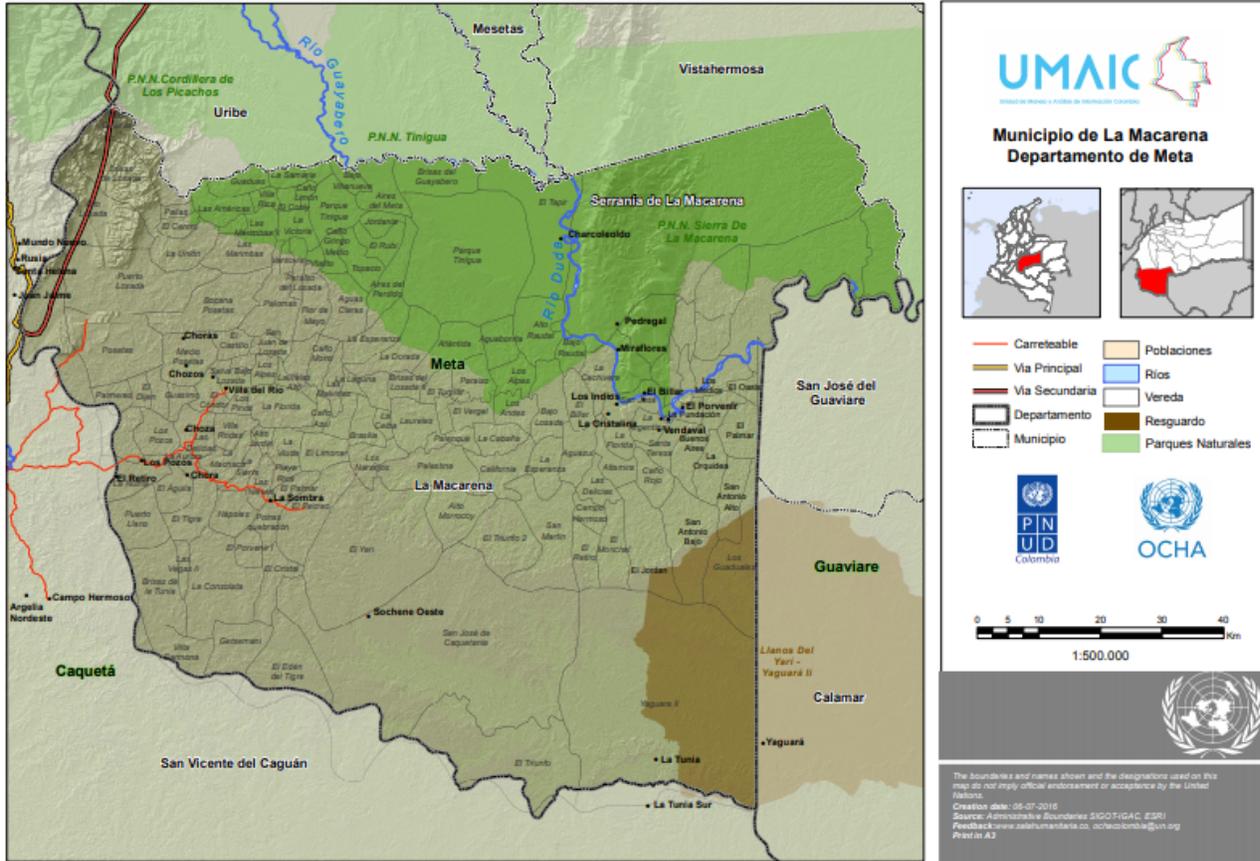
Presentación y sustentación del documento final.

4. Contexto Situacional

4.1 Geo Referenciación y contexto social del municipio

La Macarena es un municipio del departamento del Meta, con coordenadas 2°10'58"N 73°47'05"O. Tiene una altitud de 233 m.s.n.m y alberga un total de 32.821 ha en zona rural y 4.458 en área urbana. Limita en el oriente con Vistahermosa, Meta y con el Departamento del Guaviare, por el occidente con el Departamento del Caquetá, al Norte con los municipios de La Uribe y Vistahermosa, y al sur con el Departamento del Caquetá.

Hablar de la Macarena, es remitirnos remitirse a uno de los territorios que dio inicio a esta guerra en los años cincuenta, el sociólogo Alfredo Molano nos relata citando las voz de los sobrevivientes de la oleada de violencia que vino después del 9 de abril por parte de los conservadores a los miembros del partido liberal bautizándolos como ateos y comunistas, lo cual trajo la expulsión de familias enteras de sus lugares de origen para salvaguardar la vida en Bogotá, Sogamoso y Casanare, donde se crea la primera guerrilla en cabeza de los hermanos Batista (Molano, 1989). Debido a este proceso de colonización dado por la persecución a los campesinos en los años cincuenta, se configura el territorio de la Macarena en esa época se le denominaba como el refugio.

Ilustración 2: Georreferenciación del Municipio de La Macarena, Meta

FUENTE: Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Y

4.2 Contexto Histórico el municipio de La Macarena

Los primeros reportes del uso ilícito de control territorial fueron llevados a cabo por campesinos, iniciaron en el Departamento del Guaviare propiamente en región de La Macarena; la parálisis evidenciada por el andamiaje de la Reforma Agraria con la puesta en marcha del Pacto de Chicoral² que dio origen a Ley 4 de 1973 (Villamil Chaux, 2015), limitó el carácter democrático de desarrollo rural que se intentó llevar a cabo bajo gobiernos liberales desde 1930, esta ley no fue viable, por varios motivos como la calificación de las tierras mediante los mínimos de productividad que no se llevó a la

² El Pacto de Chicoral, que luego se plasmó en la Ley 4 de 1973 introdujo una serie de modificaciones a la Ley 135 de 1961 que la tornaron inaplicable, dando así término al intento del Frente Nacional de modificar por medios legales la estructura de tenencia de la tierra a favor del sector terrateniente agrario.

práctica, por razones técnicas y por no contar con un censo agrícola detallado y actualizado (Franco, A., De los Ríos, I., 2011). Esta situación generó procesos de colonización muy fuerte de disputas entre campesinos y terratenientes, que fue agudizándose a partir de la expedición de esta ley, profundizando el conflicto que tendría su mayor escala de desarrollo en la dos décadas posteriores (Martínez Márquez, 2015).

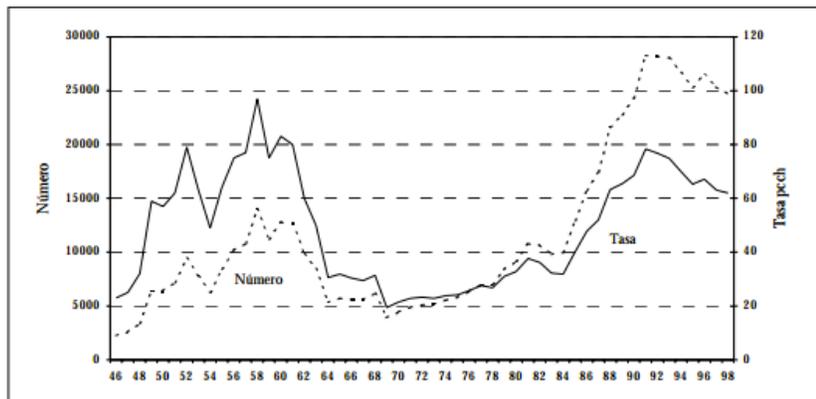
Aunque inicialmente las FARC-EP no estaban de acuerdo con incluir dentro de sus finanzas los ingresos provenientes del cultivo ilícito, la relación de producción generalizada del campesinado, generó nuevas lecturas políticas sobre dicho fenómeno. Jacobo Arenas, en el primer trimestre del año 1990, explicó que si los campesinos de las zonas abandonadas sembraban coca era porque carecían de alternativa, no tenían cómo sacar sus productos a un mercado y la orientación definida al interior de sus estructuras militares era no prohibirles pues se trataba de un fenómeno generalizado (Arenas, 1990).

La influencia política que iba perdiendo las FARC-EP generan que de no aceptar el nuevo rol del campesinado, sus bases sociales y su influencia terminara generando fisuras en sus objetivos estratégicos como estructura político militar, por ende reformulan la estrategia de tributos e ingresan sobre la década de los 80 a generar impuestos sobre el volumen de siembra y el tránsito a partir de las zonas de influencia de la hoja de coca, este primer escenario les permitió generar una rentabilidad que no era comparable con ninguna otra actividad previamente desarrollada (Molano, 2010)

Pero las FARC-EP no fueron el único actor armado que se relacionó con el cultivo ilícito, en la década de los 80 la incursión paramilitar configuraba elementos de control territorial con el fin de contrarrestar la influencia de las guerrillas en zonas de población civil, el favorecimiento por las grandes extensiones de tierras, mezcladas con el control del mercado ilegal, potenciaron su accionar militar que los fortaleció y los posicionó como estrategia contrainsurgente, política que no ha sido reconocida como tal por parte de los distintos gobiernos (Velasquez Rivera, 2007), sus principales áreas de influencia como actor armado fuerte en regiones como Antioquia, Atlántico, Magdalena Medio, Santander entre otras (CIDH, 1990).

El desarrollo del conflicto armado en el país, se ha dado paralelamente con el crecimiento del auge de los cultivos ilícitos en el país, en la segunda mitad de la década de los 80, la relación narcotráfico violencia, marca un crecimiento simultaneo en el recurso económico que imprime la relación del factor ilícito con el crecimiento de control militar de origen ilegal

Ilustración 3: Evolución de los homicidios en Colombia 1946 – 1998
(Número y tasa por 100 mil habitantes)

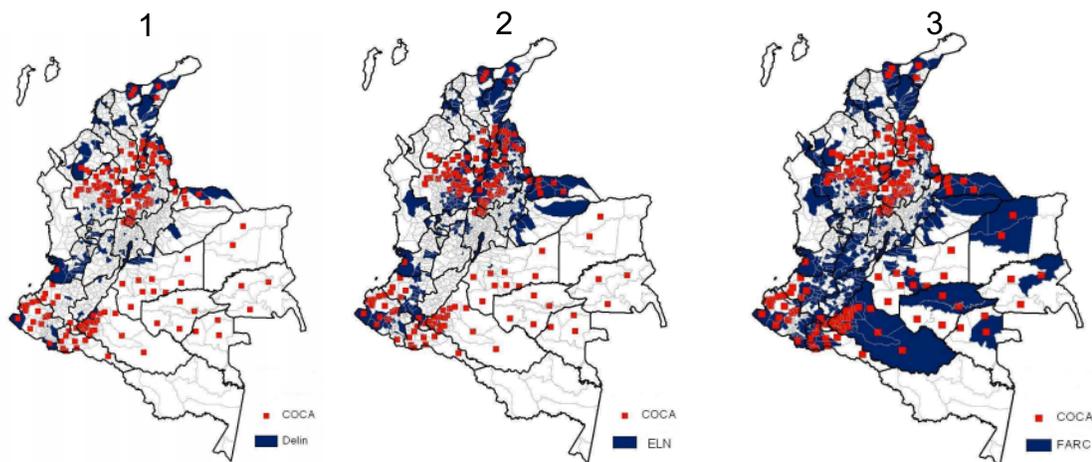


FUENTE: El manejo de los cultivos ilícitos en Colombia. Manuel Salazar (Salazar, 2000)

Sería un error pensar que la violencia en nuestro país esté determinada unifactorialmente por el desarrollo de la economía ilegal propia de los cultivos ilícitos, sin embargo, es claro que esta marcó un hito como potencializador a través de la financiación de grupos ilegales, claramente evidenciado en la gráfica. De otra parte (Mosser, 1999) define a partir de tres escenarios el desarrollo de las economías ilegales en función de la violencia, Manuel Salazar (Salazar, 2000) describe la violencia social, política y económica de como mercado ilegal de la coca alimenta manifestaciones e interrelaciones entre estos tres aspectos en Colombia con una marcada tendencia hacia lo político, por la estructura misma del conflicto armado.

Entre 1980 y 2001, el área cultivada con coca en el país pasó de 3.500 a 144.807 hectáreas, lo que indica un crecimiento del 25,6% anual. Este aumento vertiginoso coincide con la reducción de esos cultivos en Perú y Bolivia (Mama Coca, 2001). Es en la década de 1990 cuando el crecimiento exponencial se identifica y se configura un nuevo panorama en el desarrollo de esta economía en ascenso.

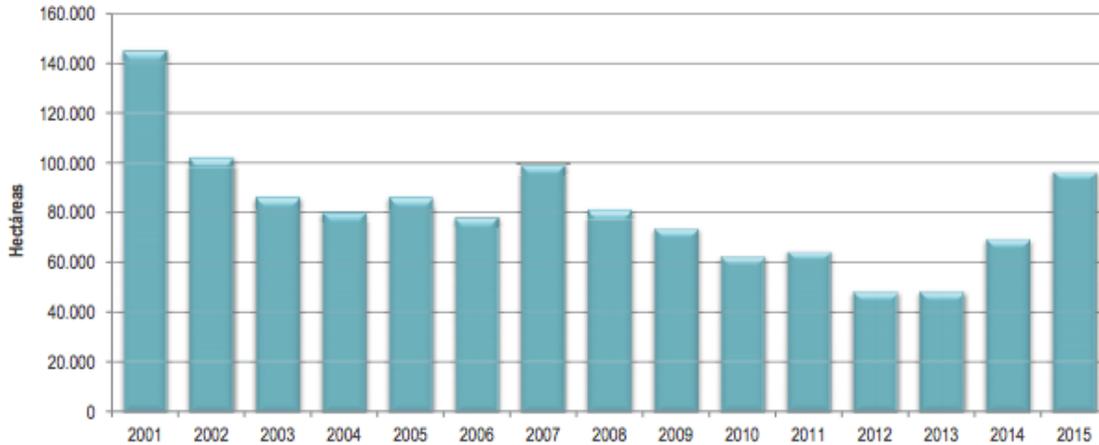
Ilustración 4: *Cultivos de Coca en áreas de influencia de las FARC, ELN y Paramilitares Periodo 1991 - 2001*



Cultivos de coca con respecto a las áreas de influencia de paramilitares. 2) Cultivos de coca con respecto a las áreas de influencia del ELN. 3) Cultivos de coca con respecto a las áreas de influencia de las FARC. (Díaz & Sánchez, 2004)

Según el informe de la UNDOC 2015, el número de hectáreas destinadas para tal fin en el territorio nacional tuvo una reducción significativa a partir del año 2001 (UNDOC, 2016), sin embargo se afirma que la inversión realizada a partir del Plan Colombia, no tuvo los impactos esperados y por el contrario los efectos secundarios generaron mayores problemas sociales entre los que se encuentra el desplazamiento forzado, el asesinato selectivo de oposición política, aumento significativo de las cifras de violencia sexual, entre otros delitos (Albaladejo & Haugaard, 2015).

Ilustración 5: *Serie histórica área sembrada, cultivos de coca en Colombia. Periodo 2001-2015*



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC

Ilustración 6: Cultivos de Coca en Colombia por regiones UNDOC 2017



FUENTE: Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC.

Actualmente los departamentos con mayor número de cultivos de coca en el país son en su orden Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca, Caquetá y Guaviare, relación intrínseca con el mapa del desarrollo de los actores del conflicto armado.

Factores tales como las transformaciones del sector agrario, el proceso de colonización y ampliación de la frontera agrícola, las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión, y los desarrollos transnacionales del negocio de sustancias ilícitas, explican el surgimiento y desarrollo de la producción y comercialización de narcóticos, especialmente la cocaína, tanto en su inicio, en su auge, como en el proceso posterior a la confrontación armada de algunos actores presentes en la historia del país (Ortiz Torres, 2013).

El mercado ilícito, centrado en el cultivo de los mismos, incorpora una estructura económica transnacional a la cual Colombia aporta un producto obtenido con muy bajos costos (mano de obra y tierras baratas), que lo hacen "competitivo", pero de cuyos principales márgenes de ganancia se apropian sectores externos (financieros), internacionales. Dicho fenómeno no puede ser analizado únicamente desde lo local o regional, pues en la complejidad del mismo, la relación está dada a partir de elementos estructurales que sobrepasan las fronteras, por tal motivo la injerencia en este asunto, ha determinado incluso políticas discutidas en el seno del congreso estadounidense hace menos de 2 décadas (CHCV, 2015) .

El conflicto político, social y armado tiene sus orígenes décadas atrás al surgimiento de los cultivos de uso ilícito, su producción y comercialización, como se mencionaba, ha desarrollado a partir de los años 80 un crecimiento paralelo a estos dos. A su vez esto, no indica que resolver el problema de las drogas sea una salida completa al conflicto, pero sí contribuye a sentar las bases encontrando una solución que garantice el goce y ejercicio de los derechos a campesinos y campesinas que viven de este cultivo ilícito, se ha demostrado que las medidas represivas han logrado únicamente desencadenar efectos secundarios de afectación del desarrollo humano si lograr los efectos planteados inicialmente.

4.3 Acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Acuerdo solución al problema de las drogas ilícitas

La firma del Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, incluyó en su punto 4 el desarrollo de estrategias encaminadas a la solución integral al problema de las drogas ilícitas, denominado así por las partes en negociación (Gobierno Nacional de Colombia & Farc-EP, 2016).

Las partes reconocen que las drogas ilícitas son un factor determinante en el desarrollo del conflicto político, social y armado en Colombia, planteando como solución un tratamiento diferenciado a esta problemática a través de 3 pilares fundamentales: la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito junto a la transformación de los

territorios afectados, el enfoque de salud pública para impactar el consumo de drogas ilícitas y la intensificación de la lucha contra el narcotráfico.

Para efectos de este trabajo, el enfoque se orientará al análisis del desarrollo del PNIS como expresión de política pública específicamente para el proceso de sustitución.

El Acuerdo de Paz incorpora elementos gruesos que posteriormente son elementos transversales del PNIS, así mismo plantea que el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, sea un capítulo expreso del punto uno *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* como elemento nodal, pero que debido a las especificaciones que incorpora el tema relacionado con drogas ilícitas y cada uno de sus elementos estructurales, este se desarrolle en una primera fase por un lado y luego se incorpore a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDETS, tal y como se ha acordado.

El punto 4 del Acuerdo de Paz plantea, específicamente para la sustitución de cultivos de uso ilícito, los siguientes elementos: la creación de un Plan Nacional de Integral de Sustitución y desarrollo alternativo -PISDA, construido por las comunidades, en apoyo con instancias locales, municipales, departamentales y nacionales en relación a los procesos posteriores de sustitución de cultivos de uso ilícito; a partir del impulso de este plan, se orienta el desarrollo integral de la sustitución, relacionándolo con componentes en materia de salud, educación, infraestructura vial, proyectos productivos, entre otros, que son la sombrilla para el proceso de implementación, para que dicho acuerdo sea sostenible.

Siendo la sustitución de cultivos el primer pilar de la solución integral a las drogas ilícitas, se trata de enfocar esta solución no solamente a la erradicación de cultivos, sino que debe el Estado debe hacerse presente para dar las garantías y generar las condiciones para la puesta en marcha de la sustitución voluntaria.

Las FARC-EP y el Gobierno Nacional, impulsan a partir del Acuerdo de paz el desarrollo del PNIS, cuyo abordaje es de carácter civil y está a la cabeza de la Presidencia de la República, cuyo principal objetivo está orientado al tránsito a economías legales, materializándose a partir de establecer la configuración de acuerdos colectivos de

sustitución voluntaria y no resiembra, como pacto entre las comunidades, el Gobierno nacional y el Gobierno Local

Existen unos compromisos por parte de la comunidad al suscribirse al programa, entre estos se destaca la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra y por último la no realización de actividades que se integren a la cadena del narcotráfico. Por su parte el Gobierno se compromete a poner en marcha el Plan de Atención Inmediata - PAI que busca mitigar los efectos de la transición en pleno proceso de erradicación.

Los planes de atención inmediata no solamente incorporan de manera individual a la población inmersa en el cultivo de coca, sino que se plantean medidas para toda la comunidad, procesos de empleo en las comunidades, obras públicas, infraestructura, entre otros definidos.

Por medio de asambleas locales de la comunidad se busca hacer un diagnóstico del territorio, de cómo es la disposición de sus cultivos y se priorizan las necesidades más sentidas que requieren respuestas inmediatas por parte del Estado. A partir de estas asambleas se construyen los PISDA, que son el insumo para aterrizar la oferta estatal al plano local. Por último, se incorpora el debate del tratamiento penal diferencial, con la finalidad de contar con todas las garantías tanto políticas, técnicas como jurídicas lo cual permitirá hacer el tránsito a una economía legal sin perder la posibilidad de llegar a los acuerdos pactados con mayor transparencia y compromiso por parte de las partes implicadas.

4.4 Programa Nacional de Sustitución Integral de Cultivos de Uso Ilícito

Derivado de los Acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el punto 4 de este incorpora la *Solución Integral a las Drogas Ilícitas*, la expresión en términos de política pública derivado de dicho acuerdo, promulga el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, creado mediante el Decreto 896 de 2017 por el Congreso de la República.

El Programa tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos que contribuyan a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. Incorpora las siguientes instancias las cuáles serán las responsables de la ejecución del Programa.

1. Junta de Direccionamiento Estratégico.
2. Dirección General, a cargo del Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
3. Consejo Permanente de Dirección.

Adicionalmente, las siguientes instancias llevan a cabo la coordinación y gestión del PNIS:

1. Consejos asesores territoriales.
2. Comisiones municipales de planeación participativa,
3. Consejos municipales de evaluación y seguimiento.

La participación de las entidades del orden nacional en el PNIS se orienta en función de las políticas y acuerdos de sustitución voluntaria que establezca la Dirección del PNIS, cada una de las entidades del orden nacional que por su competencia tengan relación con este Programa, participan en su construcción, desarrollo y ejecución. Para tal efecto, las entidades priorizarán recursos destinados al desarrollo del Programa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales contenidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Frente a los beneficiarios del PNIS, se incorporan a este decreto las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a sustituirlos, a, no resembrarlos, y a no estar involucradas en labores asociadas a estos. Adicionalmente, las familias no deben haber realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

El logro efectivo del desarrollo integral propuesto por el PNIS requiere de la generación de condiciones adecuadas que garanticen el cumplimiento de su objeto. Entre otros, el PNIS incorpora los siguientes elementos:

1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
2. Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA
3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.
4. Priorización de territorios.
5. Tratamiento Penal Diferencial

El PNIS finalmente promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, los cuales tendrán en cuenta los siguientes componentes:

1. Los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos –PAI que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades.
2. Obras de Infraestructura rápida
3. Componente de sostenibilidad y recuperación ambiental
4. Plan de formalización de la propiedad
5. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población
6. Cronogramas, metas e indicadores

La vigencia del PNIS será de 10 años, en armonía con la señalada para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, y el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

5. Discusión y análisis de resultados

5.1 Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en La Macarena

Previamente al desarrollo del análisis del PNIS y su relación con la SoA, es necesario referenciar y contextualizar el municipio de La Macarena en aspectos geográficos e históricos en los que se desarrolla el municipio, su relación con el conflicto político social y armado, el tránsito a la construcción de la paz y su priorización para la implementación del PNIS en este territorio.

5.1.1 Análisis de implementación del PNIS en La Macarena

El Estado colombiano durante la implementación de numerosas políticas públicas, ha incorporado metodologías sugeridas por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco mundial, que han generado programas, planes y proyectos concebidos por fuera de las realidades de los territorios en los que se espera implementar.

Para el caso de estudio en curso, la concepción de las políticas de lucha antidrogas han sido concebidas desde la perspectiva de seguridad nacional, es decir, políticas que en su mirada de abordaje se han dado de manera vertical - tipo Top Down (Roth, 2016) (Subirats et al., 2008), bajo un esquema que desconoce los impactos de pobladores afectados por la persecución paralelo al desarrollo del conflicto armado en Colombia.

El PNIS es producto de los acuerdos firmados entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP a partir de una negociación que identificó la necesidad de dar solución al problema de las drogas ilícitas con un enfoque integral, como parte esencial en el tránsito a la construcción de paz y la integración de zonas apartadas del territorio nacional a la economía nacional con soluciones sostenibles en materia económica y social.

Dentro de este acuerdo se incluye la necesidad de transformar las condiciones de los territorios que durante el desarrollo del conflicto armado se vieron afectados por la

presencia de cultivos declarados ilícitos. A partir de este diagnóstico, las partes acordaron la necesidad de generar las condiciones para las comunidades que allí han habitado con el fin de transitar hacia el desarrollo de una economía legal.

A partir de esta concepción, se creó el Programa Nacional de Sustitución Integral de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, con el fin de trabajar articuladamente con las comunidades en los territorios y a partir de la voluntad de la población, llegar a acuerdos para la sustitución y no resiembra, en función de la integración territorial y la inclusión social

El objetivo de este programa es resolver el problema del cultivo de uso ilícito, mediante la sustitución voluntaria, es a partir de la participación efectiva de las comunidades, el despliegue de medidas para una solución oportuna y pertinente en los Parques Nacionales Naturales y zonas apartadas y con baja concentración de población.

El éxito del PNIS está en la medida en que la sustitución sea de manera voluntaria. El alcance del programa es mucho mayor que la solución al problema de los cultivos de uso ilícito, se trata de integrar esos territorios y esas poblaciones a la dinámica de desarrollo nacional, de garantizar sus derechos –no sólo de los cultivadores, sino de todos quienes habitan en esas zonas– y de superar las desconfianzas históricas en esos territorios entre autoridades y comunidades.

Tabla 3: Elementos operacionales para el análisis del PNIS

ETAPA DE LA POLITICA	PRODUCTO DE LA ETAPA	DEFINICION DEL PRODUCTO	ELEMENTOS OPERACIONALES PARA EI ANÁLISIS DEL PRODUCTO	
			CONTENIDO SUSTANTIVO	CONTENIDO INSTITUCIONAL
INCLUSION EN LA AGENDA PUBLICA	Problema Público: Cultivos de uso ilícito	Los Cultivos de uso ilícito, han sido catalogados como un problema público desde la década de los 80. Para este caso, se especifica el cambio de abordaje en la estrategia para la sustitución de dichos cultivos.	Fue incluido en la negociación de paz, en un punto específico dada la importancia en el marco del conflicto. El grado de innovación se enmarca en el cambio de abordaje a partir de incluir un enfoque de transformación territorial en donde se desarrollan dichos cultivos	Tema prioritario en la agenda, luego de la suspensión de la fumigación aérea con glifosato, el incremento de los cultivos y el anuncio internacional por parte de Estados Unidos, le dio prioridad al tema.

PROGRAMACIÓN	Programa de Actuación Político Administrativo PPA	A partir de Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el punto de solución integral al problema de las drogas ilícitas, se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito mediante el Decreto 896 de 2017.	Es una apuesta nunca antes desarrollada en Colombia para resolver el fenómeno de las drogas ilícitas de la mano con las comunidades. Hace parte del Punto 4 'Solución al Problema de las Drogas Ilícitas', del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y es un capítulo especial de la Reforma Rural Integral -RRI- (Punto 1) para transformar de manera integral las condiciones de vida de las comunidades rurales, mediante la superación de la pobreza y de la brecha entre el campo y la ciudad. El PNIS se basa en procesos de construcción y desarrollo participativos a través de asambleas comunitarias.	Alta consejería para el posconflicto Nueva Institucionalidad: Agencia Nacional de Sustitución Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos
IMPLEMENTACIÓN	Acuerdo de Actuación Político Administrativo (APA)	Acuerdo Municipal de Sustitución voluntaria de La Macarena Meta. Producto de la implementación del PNIS en La Macarena	Actores Públicos Actores Privados Actores Sociales	Gobierno Nacional: Cumplir con lo pactado FARC-EP: contribuir de manera efectiva con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas Asambleas Locales Organizaciones Sociales Población Objetivo del PNIS

Fuente: Elaboración propia basado en el Capítulo 11: Las hipótesis de investigación y de trabajo en Análisis y gestión de políticas públicas por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (Subirats et al., 2008)

5.1.2 Antecedentes: acciones y normativa

La Política Pública de sustitución integral de cultivos de uso ilícito, nace derivada de los acuerdos de paz firmados entre el gobierno Nacional y las FARC-EP. El acuerdo que integra 3 elementos nodales de discusión de solución al problema de drogas ilícitas, incorpora un escenario que, en la historia de Colombia, no tiene antecedente. Se trata de colocar en el centro de la discusión del fin de conflicto político, social y armado, la solución de una de las particularidades del desarrollo del conflicto en el país, los cultivos declarados ilícitos.

Los cultivos de uso ilícito en Colombia han sido el motor financiero del conflicto, por ello, la descripción de las políticas antidrogas también refleja el abordaje que durante décadas los gobiernos han orientado, en su mayoría políticas represivas contra los productores que, evidentemente ha sido una lucha que no ha logrado su objetivo trazado, la de acabar con los cultivos de uso ilícito, a pesar del gran despliegue económico generado.

En la Tabla 4 se relacionan las expresiones de las políticas públicas que se han implementado en Colombia, en función de erradicar los cultivos de uso ilícito durante los últimos 40 años.

Tabla 4: Historia de expresiones de política pública antidrogas en Colombia 1978 -2018

AÑO	INICIATIVA Y DESCRIPCIÓN DEL ABORDAJE
1978-1982	Durante el gobierno de Julio César Turbay fueron fumigados los cultivos de marihuana de la Sierra Nevada de Santa Marta con diferentes herbicidas. El Consejo Nacional de Plaguicidas dio concepto contrario a la iniciativa gubernamental, pero se impuso la visión del Ejecutivo. El narcotráfico comenzaba a consolidarse como un problema de seguridad.
1984	En el período de Belisario Betancur comenzó en pleno el uso del glifosato. Con Jaime Arias como ministro de Salud, el Gobierno pidió a expertos internacionales un estudio sobre la conveniencia de este herbicida. El informe indicó que no era posible establecer las consecuencias de su uso y, por lo tanto, recomendó no implementarlo. Equivalía a “experimentar con seres humanos”, se dijo en su momento, aunque se legalizó su uso por razones de seguridad nacional.
1991	El Ministerio de Salud, en el gobierno de César Gaviria, reportó al Ministerio de Justicia y al Consejo Nacional de Estupefacientes las dudas sobre los efectos “colaterales” del glifosato en la salud. El Estado experimentó con otros químicos, pero las aspersiones con glifosato continuaron tras mostrar mayor efectividad que las otras sustancias.
1994	Marchas campesinas forzaron al gobierno de Ernesto Samper a negociar en el Guaviare un plan que impedía fumigar sobre cultivos de menos de tres hectáreas. El acuerdo no fue aceptado por la Fiscalía y la Embajada de los Estados Unidos y, en consecuencia, se cayó.
1996	Se dieron “las marchas coccaleras” en Caquetá y Putumayo, sobre todo. Durante tres meses se movilizaron más de 200.000 campesinos, pequeños cultivadores de coca. La movilización campesina más trascendente de la década de los noventa en el país. Después de decenas de manifestantes muertos, las negociaciones con el Ejecutivo terminaron en los “pactos de Orito”, que apuntaron a crear un plan de desarrollo alternativo en esas zonas del sur del país. El Ministerio de Defensa señaló a las FARC como instigadores de la protesta, los pactos no se cumplieron y la presencia paramilitar en ambos departamentos se incrementó.
1999	En paralelo a las negociaciones de paz con las FARC, el gobierno de Andrés Pastrana consolidó con los Estados Unidos el Plan Colombia. Una estrategia de financiación y cooperación para la guerra antidrogas que pronto incorporó medidas antisubversivas por la evidente relación económica entre el narcotráfico y la guerrilla. Para la firma del Plan, el Congreso de los Estados Unidos obligó a la creación de un fondo para “los afectados” por las aspersiones. De acuerdo con organizaciones defensoras de derechos humanos de EE.UU., en 10 años de aplicación fueron reconocidos apenas el 1% de los casos reportados ante ese fondo.
2001 - 2002	Los organismos de control reactivaron el debate sobre el glifosato. Inicialmente, la Contraloría sostuvo que el número de hectáreas erradicadas no correspondía con las inversiones hechas en los planes de aspersión y alertó sobre los daños ambientales ocasionados por las fumigaciones. Luego, la Defensoría del Pueblo denunció daños en comunidades campesinas e indígenas por cuenta del herbicida y pidió que la erradicación se diera de forma consensuada.

AÑO	INICIATIVA Y DESCRIPCIÓN DEL ABORDAJE
2005	Con el respaldo de Estados Unidos, el gobierno de Álvaro Uribe pidió un estudio a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos en el que declaró que el glifosato no revestía peligro alguno. El estudio, tiempo después, provocó una disputa diplomática con Ecuador, que se negó a aceptar los resultados en el marco de reclamos al gobierno colombiano por las aspersiones en zona fronteriza.
2006	Se desarrollaron nuevas marchas cocaleras en Policarpa (Nariño), Puerto Rico (Meta) y La Hormiga (Putumayo) en contra de las aspersiones enmarcadas en el Plan Colombia. Cerca de 8.000 campesinos protagonizaron las movilizaciones, que fueron tildadas por el gobierno Uribe como un acto obligado por la presión armada de las FARC.
2013	Después de una disputa diplomática con Ecuador, que comenzó con la implementación del Plan Colombia, el Estado, a través del gobierno de Juan Manuel Santos, reconoció su responsabilidad en daños ambientales y a la salud de la población fronteriza, se comprometió a revisar su política de fumigaciones en la frontera, a indemnizar al Estado ecuatoriano y pactó límites al ejercicio de su soberanía.
2014 (mayo)	Se llega a un acuerdo a partir de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en materia de solución definitiva al problema de las drogas ilícitas. Afirman que en el marco del fin del conflicto será posible dar un tratamiento diferenciado a este problema promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados, dando la prioridad que requiere el consumo de drogas ilícitas bajo un enfoque de salud pública e intensificando la lucha contra el narcotráfico.
2014	Aunque ya la Corte Constitucional había obligado al Gobierno a consultar “a los pueblos indígenas y tribales de la Amazonia sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos que adelantan en sus territorios”, ese año el alto tribunal, y el Consejo de Estado en un fallo sobre los Parques Nacionales, le pidió al Gobierno “dar aplicación del principio de precaución” en caso de que se detectara un riesgo para la salud de las comunidades campesinas.
2015	Tras conocer una alerta avalada por la Organización Mundial de la Salud sobre los posibles riesgos cancerígenos del uso de glifosato para la fumigación de cultivos, el Ministerio de Salud elevó una solicitud al Consejo Nacional de Estupeficientes para que suspendiera las fumigaciones, como lo había pedido la Corte Constitucional en caso de un mínimo riesgo. El Consejo acató la recomendación y suspendió el uso del glifosato, únicamente, sobre los cultivos ilícitos. Ahora, un comité técnico de ese organismo deberá formular cambios en el plan de lucha contra las sustancias de uso ilícito del Estado colombiano.
2016	Se crea el Programa Nacional de Sustitución Integral de cultivos de Uso ilícito derivado del punto 4 de los acuerdos de paz firmados por el Gobierno Nacional y las FARC-EP
2018	En el discurso de posesión el presidente Iván Duque afirmó que la sustitución debe hacerse de la mano con las comunidades, poniendo en marcha proyectos productivos y garantizando el acceso a bienes públicos, sin embargo el Ministro de Defensa, Guillermo Botero, sostuvo que la erradicación será obligatoria y anunció el desarrollo de medidas asistencialistas. La nueva administración no descarta el regreso de la aspersión con glifosato.

Fuente: Elaboración propia. Información tomada de El Espectador La enredada historia del glifosato mayo 2015 <https://www.elespectador.com/noticias/politica/enredada-historia-del-glifosato-articulo-561075>

De esta manera se evidencia que el enfoque de la política pública ha estado relacionada directamente con la medida represiva de erradicación forzada, lo que ha impedido desarrollo integral en las comunidades que han hecho uso de la práctica lícita. Los habitantes de La Macarena han relatado de manera directa los efectos que ha conllevado la política represiva en el territorio, a partir de los efectos del Plan Colombia propuesto durante el Gobierno de Andrés Pastrana en 1998 e implementado durante el Gobierno de Álvaro Uribe:

Se viene una situación que se llamó el Plan Patriota, junto con el Plan Colombia, comenzó la arremetida contra los líderes, los de juntas de acción comunal, algo muy impresionante,

persecución política a las comunidades, y entorno a ese Plan, las fumigaciones, erradicación forzada, una cantidad de cosas que pues también trajo crisis a la región.

Relato Líder Social de La Macarena

Uno de los elementos que son controversiales, está descrito en la combinación de la política antidrogas con las acciones antsubversiva de la política de defensa.

5.1.3 Componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito

El PNIS se pone en marcha mediante el Decreto 896 de 2017, el cual articula su funcionamiento, organización, nivel de jerarquía de sus instancias, relación con los territorios y traza elementos para el desarrollo del programa desde concebido en el punto 4 del acuerdo de paz y las disposiciones legales realizadas en el marco de su implementación.

Dicho decreto incorpora en sus disposiciones iniciales lo acordado en La Habana, donde menciona que el Gobierno Nacional garantizará durante el año 2017 el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades, a su vez, iniciará su implementación efectiva a partir de la construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, mediante el desarrollo de asambleas comunitarias y el inicio de la integración con los PDET.

Pero es a partir del Decreto 362 de febrero de 2018, que se orientan las funciones de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS, es aquí de donde se desprende el análisis central del presente trabajo, pues se incorporan las instancias de coordinación en lo departamental, regional y local.

El Decreto 362 de 2018 fija dos instancias territoriales, los Consejos Asesores Territoriales y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, derivados en su funcionamiento a partir de lo acordado en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz. La conformación de lo dispuesto desde el acuerdo de paz hasta el desarrollo de acciones en lo local, se evidencian en la ilustración 7.

Ilustración 7: Organización normativa y disposiciones del PNIS

ACUERDO DE PAZ: PUNTO 4: SOLUCIÓN INTEGRAL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS

El Acuerdo de paz en su punto 4, está conformado por 3 pilares fundamentales

1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

2. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública

3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Programas de sustitución integral de cultivos de uso ilícito- PNIS

DECRETO 896/17

• REGLAMENTARIO
CREACIÓN DEL
PNIS

DECRETO 362/18

• FUNCIONAMIENTO,
EJECUCIÓN
COORDINACIÓN Y
GESTIÓN DEL PNIS

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

INSTANCIAS NACIONALES

1. Junta de Dirección Estratégico
2. Dirección Nacional del PNIS
3. Consejo Permanente de Dirección

INSTANCIAS TERRITORIALES

1. Consejos Asesores Territoriales
2. Comisiones Municipales de Planeación y Participación (CMES)

PAI PLANES DE ATENCIÓN

INMEDIATA
- INDIVIDUALES
- COLECTIVOS

PISDA PLANES INTEGRALES DE

SUSTITUCIÓN Y DESARROLLO
ALTERNATIVO

ACUERDO MUNICIPAL PARA LA SUSTITUCIÓN VOLUNTARIA LA MACARENA

Fuente: Elaboración Propia a partir de información obtenida de tres fuentes acuerdo de paz, PNIS y Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos

5.1.4 Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos - Acuerdo Político Administrativo (APA)

El Acuerdo Político Administrativo - APA es la base organizativa y procedimental de una política pública y su éxito depende fundamentalmente de su concreción (Subirats et al., 2008). La política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito, a partir del artículo 7 del Decreto 896 de 2018, incorpora los acuerdos municipales de sustitución de cultivos de uso ilícito, los cuales marcan el inicio del desarrollo del PNIS territorializado y mediante las funciones incorporadas desde la Dirección Nacional de Sustitución junto a las instancias competentes.

El Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos, se construye a partir de la socialización del nuevo enfoque estratégico de sustitución y construcción participativa derivada del PNIS entre el Gobierno Nacional, las Organizaciones Sociales y la FARC, dicho acuerdo

es acordado los días 15, 16 y 17 de marzo de 2017 en los Parques Nacionales Naturales del Área de Manejo Especial de La Macarena y sus zonas con función Amortiguadora, así mismo en los sectores de los Llanos del Yará, la Zona Veredal Transitoria de Playa Rica (Hoy Espacio Territorial de Capacitación y Normalización ETCR) Urías Rondón y las veredas con presencia de cultivos de uso ilícito del municipio.

Los acuerdos alcanzados fueron los siguientes:

1. Dar inicio al Plan de Intervención Inmediata – PAI y al Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA
2. Dar inicio al proceso de convocatoria y realización de asambleas comunitarias, como insumo para la construcción de los PDETS.
3. Conformar la Comisión de Planeación Participativa – CMPP, encargada de articular los planes de cada comunidad al PISDA, con delegados ratificados por la asamblea comunitaria.
4. Constituir el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento – CMES, encargados del control y monitoreo al cumplimiento de los compromisos del PISDA, con delegados ratificados por la asamblea comunitaria.
5. Respecto a la implementación del PNIS para las familias habitantes dentro de PNN, las asambleas comunitarias consideran, el PISDA vinculará planes de ordenamiento ambiental veredal en coordinación con la autoridad ambiental CORMACARENA
6. Vinculación de 65 veredas, que se adscriben al Acuerdo Municipal de Sustitución de Cultivos, junto a los compromisos establecidos en el PAI, como familia beneficiaria del PNIS.
7. Las partes diseñarán una estrategia conjunta de comunicaciones, incidencia e interlocución con las demás instancias previstas para la implementación de los acuerdos de paz y en particular del PISDA
8. Priorizar y desarrollar, de manera concertada con las comunidades, los componentes estructurales del PISDA, tales como las obras de infraestructura social de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, acceso y formalización de la propiedad aclarando el tema de tenencia actual de tierras en el municipio y el ordenamiento social de la propiedad, la planeación de la economía familiar y comunitaria que permita la recuperación de áreas protegidas con énfasis en la prestación de servicios ambientales ,

ejecución de planes de desarrollo sostenible de Zonas de Reserva Campesina, lo cual deberá contar con metas e indicadores. Promover la asociatividad solidaria y el impulso de estrategias productivas en cooperativas, redes de productores u otras formas de economía solidaria.

9. Los recursos serán ejecutados a partir de la priorización concertada con las comunidades organizadas (Juntas de Acción Comunal, Asociaciones y Organizaciones de productores) y los gobiernos departamental y local o quien se defina.

10. Los recolectores que, por vivir en el territorio donde se ejecuta el PNIS, sean enlistados por parte de las asambleas comunitarias, recibirán hasta por doce meses un millón de pesos mensuales por actividades de sustitución de cultivos, preparación de tierras para siembras legales o trabajo en obras públicas de interés comunitario. A partir del segundo año, se promoverán las acciones necesarias para identificar opciones de empleo temporal y otras que surjan en el marco de la implementación de la RRI

11. Para la comunidad en general se desarrollarán de manera concertada, los siguientes componentes del PISDA para la implementación del proceso de sustitución:

- Complementariedad del PISDA con el conjunto del Acuerdo de Paz,
- Guarderías rurales,
- Comedores comunitarios escolares,
- Oferta laboral en el marco de la implementación de la RRI,
- Programas contra el hambre para adultos mayores,
- Programa de superación de la pobreza,
- Brigadas de salud en el marco del Plan Nacional de Salud Rural,
- Viabilidad y sostenibilidad de proyectos productivos, promoción de desarrollo y fortalecimiento de las Asambleas Comunitarias junto al seguimiento del PISDA,
- Programas de asistencia técnica,
- Garantías de seguridad y protección de DDHH,
- Comunicación desde el Gobierno Nacional para la difusión de la información que surja de este proceso y
- Priorización de los territorios para la implementación de la RRI

5.1.5 Recursos

Aprovechando el modelo de Subirats y Knoepfel frente a los recursos de política, vemos que en el marco de la implementación del PNIS en La Macarena se tienen recursos fundamentales para el aporte del análisis de esta política, dichos recursos son no materiales y están en función de los actores, la información existente, la organización social, el consenso, el tiempo, entre otros.



FUENTE: Tomado de Análisis y gestión de políticas públicas por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (Subirats et al., 2008)

Para entender un poco más este planteamiento frente a los recursos, se abordarán con mayor profundidad cada uno de ellos, derivados del PNIS en La Macarena:

Personal: también llamado recurso humano, hace referencia a las capacidades de reclutamiento y de formación que se tienen para conformar equipos de trabajo cualificados y eficientes (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012). El desarrollo de procesos sociales incorporados a la labor de sustitución en el marco de la implementación, en materia de personal es limitada desde la institucionalidad, en campo solo se identifica un referente, quien es el encargado junto a la delegación de FARC de socializar los avances del programa; sin embargo, este aspecto cuantitativo no es un factor determinante, pues la toma de decisiones se da en el desarrollo de los Consejos Municipales de Planeación y Participación, los cuales cuentan con mayor presencia institucional y las Asambleas Comunitarias, quienes son las que orientan las discusiones en el seno de la comunidad.

En esta experiencia se aprovechó de manera importante el recurso humano local, conformando líderes por núcleos veredales, lo que ha aportado confianza al desarrollo del proceso de socialización.

Dinero: También llamado recurso económico, hace referencia a la movilización y asignación de recursos económicos para la compra o pago de bienes y servicios (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012), se enmarcó este recurso en la destinación por parte de la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, actualmente existe una dependencia total de los recursos de pago por sostenimiento alimentario, planteados en el desarrollo del PNIS; el pago programado para el 100% de quienes firmaron el acuerdo colectivos, solo se han hecho pagos al 64% de los inscritos y se han dejado de lado quienes son población objetivo del PNIS como recolectores, quienes se detallan con un alto grado de vulnerabilidad.

Información: También llamado recurso cognitivo, hace referencia al conocimiento sobre elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver, además de su distribución dentro de los actores involucrados y su nivel de concentración o escases (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012). En el caso de la experiencia en de La Macarena, hubo un manejo de la información tanto interna como externa, la información interna referente a la conformación de población con altos niveles de organización, sus recursos disponibles, sus acciones y avances y la externa referente a las dinámicas del territorio y su integración local-regional.

Organización: También llamados recursos relacionales, hace referencia a la capacidad y posibilidad de articular acciones entre organizaciones y actores, potenciando los resultados obtenidos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012); aquí se notó como, a pesar de no haberse dado una dinámica de articulación fuerte entre los actores y prácticamente nulo interés por parte de la institucionalidad local por el proceso, el equipo de trabajo logró consolidar una dinámica en la cual los pocos espacios estratégicos de acompañamiento y apoyo por parte de la institucionalidad y las agremiaciones se dieran, facilitando procesos logísticos y la intervención en campo sin contratiempos o inconvenientes, en este caso existió una capacidad de gestionar y articular frente a una situación no favorable, lo cual da un buen balance para el proceso.

Consenso: También llamado recurso de confianza, hace referencia a la capacidad de llegar a acuerdos entre los actores y cubrir los procesos de legitimidad política (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012), este recurso es muy escaso y difícil de manejar, siendo necesario contar con experiencia en el territorio además de credibilidad tanto técnica como política. En el caso de La Macarena el alto grado de organización, la capacidad de interlocución con el Estado en el marco de la implementación del acuerdo de paz y la incidencia política de un actor fundamental como FARC, permite evaluar este recurso como un elemento nodal en la construcción de confianza, para un adecuado proceso de implementación del PNIS

Tiempo: También llamado recurso cronológico, hace referencia a la capacidad para lograr metas planteadas en el tiempo definido, además de la consecución de espacios de acción de sostenibilidad que vayan más allá de los tiempos predefinidos y limitados a los recursos económicos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012). En el desarrollo de la implementación del PNIS en La Macarena, han existido retrasos en el proceso al menos de la primera fase de pagos de sostenimiento posteriores a la firma del acuerdo municipal de sustitución y el compromiso de erradicación asumido.

5.1.6 Actores

Las políticas públicas se concretan y materializan por los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados, por lo cual para el presente análisis se precisaron tres tipos de actores, los actores político-administrativos donde se incluyen el o los actores responsables de la formulación de la política o plan, los actores beneficiarios y los actores objetivos.

Actores Político Administrativos

Los actores político administrativos están encabezados por la Alta Consejería Presidencial para el posconflicto, derivando en la Agencia Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, así como en la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito.

Actores Beneficiarios

Los actores beneficiarios, que se constituyen en fundamentales a la hora de formular los planes, se direccionan a la población vulnerable, en riesgo, o grupos con condiciones especiales. En el caso del PNIS, se identifican tres grupos de beneficiarios definidos en la política como Cultivadores, No cultivadores y recolectores.

Los cultivadores son aquellos campesinos o campesinas que tienen coca sembrada en la tierra que poseen; los no cultivadores son aquellos campesinos o campesinas que tienen tierra, pero no sembraron coca en sus predios y los recolectores son aquellos campesinos o campesinas que desarrollaron tareas en el marco del cultivo de coca o procesos siguientes, este último lo integran recolectores, químicos y cocineras, quienes eran fundamentales para el proceso

Actores Objetivo

Los actores objetivo están representados en la institucionalidad en todos los casos con presencia de las Secretarías de Agricultura, Planeación, Salud, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Ambiente como encargados de transformar las realidades de las comunidades.

5.1.7 Plan de Acción

Tabla 5: ***Componentes, indicadores y estado de avance (al 30 de agosto de 2018)***

COMPONENTE	INDICADOR	RESULTADO ESPERADO VS CIFRA ACTUAL	ESTADO DE AVANCE	FUENTE
Vinculación de las familias al PNIS	Número de familias vinculadas vs. el número de familias que firmaron	Familias en Acuerdos Colectivos: 2.698 Familias Vinculadas: 2.698	100%	Entrevista FARC 2018

	acuerdos colectivos			
Pago a las familias vinculadas al PN	Número de familias con primer pago vs. Número de familias vinculadas al PNIS	Familias Vinculadas al PNIS: 2698 Familias con pagos: 1786	66,2%	Entrevista FARC 2018
Erradicación voluntaria	Número de Hectáreas censadas por UNODC vs. Número de hectáreas erradicadas de forma voluntaria	1.635 ha cultivadas a junio de 2016 1.040 ha erradicadas a agosto de 2018	64%	SIMCI 2017 PNIS 2018
	Meta de erradicación voluntaria definida por el Gobierno vs. Hectáreas en proceso de sustitución	Meta Nacional: 50 mil Ha Hectáreas en proceso de sustitución La Macarena con primer pago: 1.040 ha	El informe reporta que el Meta ha cumplido el 95 por ciento en la erradicación de coca con corte al 20 de agosto de 2018 en los municipios de La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Uribe y Vista Hermosa, donde 6.144 familias han erradicado 2.043 hectáreas de plantas.	INFORME SIMCI SEPTIEMBRE 2018
Asistencia Técnica	Número de familias vinculadas al PNIS vs. Número de familias que cuentan con asistencia técnica	Número de familias vinculadas al PNIS La Macarena 2.698 Número de familias con asistencia técnica: 0	0%	Entrevistas Beneficiarios PNIS 2018
Planes de Atención Inmediata (PAI)	Formulación del PAI comunitario	La Macarena como municipio priorizado presenta un avance nulo en la formulación de los Planes de Atención Inmediata comunitario	Avance en su consolidación y pagos con retrasos	Entrevistas Beneficiarios PNIS 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de la relación de lo estipulado en el Acuerdo Municipal de Sustitución con fuentes secundarias y primarias

5.2 La soberanía alimentaria en la implementación del PNIS en La Macarena

En este momento, lo que el programa tiene que hacer es fortalecer, cumplir y avanzar en los compromisos estipulados, que luego cuando llegue lo de la huerta casera, o sea una cierta cantidad para la huerta casera, estemos produciendo tomate, cebolla, habichuela, pepino, cilantro; o sea prácticamente la verdura que consume el campesino.

Cultivador de hoja de coca incluido en el PNIS

Las acciones de implementación del PNIS en La Macarena han permitido replantear, no solo la sustitución de cultivos de uso ilícito, sino encontrar soluciones integrales al desarrollo del agro en zonas donde el conflicto fue de alta intensidad. En un primer escenario la necesidad de solucionar las causas históricas del conflicto mediante el desarrollo de alternativas sustentables que permitan el sostenimiento de las familias que dejan el cultivo ilícito, en un segundo momento la formalización de la propiedad y por último todo un paquete de políticas en salud, educación, vías, entre otros, que integren dichas zonas apartadas del territorio nacional al enfoque de desarrollo rural.

Uno de los elementos centrales pasa por el modelo agrario del país, si bien, el acuerdo de paz no compromete el modelo económico, existen elementos que puede ser primordiales para la construcción de alternativas en materia de Soberanía Alimentaria. El PNIS a un año de su implementación en La Macarena ha permitido que la comunidad se centre en pensar el territorio sin conflicto, sin economías ilegales y en función de alternativas desde lo alimentario.

El análisis del presente capítulo relaciona las acciones de implementación del PNIS y los pilares de la Soberanía Alimentaria ratificados en el Foro Nyeleny 2007, con la finalidad de visualizar aspectos centrales que permitan el desarrollo de alternativas que emerjan desde y para la Soberanía Alimentaria a partir de este marco de análisis, el cual incluye temas como priorizar la producción alimentaria en función de resolver problemáticas inmediatas, construcción de políticas centradas en el productor campesino en proceso de

sustitución de cultivos de uso ilícito, la generación de circuitos cortos de comercialización, el control local mediante iniciativas relacionadas con la Soberanía Alimentaria, el desarrollo de conocimientos y habilidades para los campesinos y la generación de alternativas en la relación Soberanía Alimentaria – Medio Ambiente en el AMEM de La Macarena.

5.2.1 Producción alimentaria para la solución inmediata a problemáticas en La Macarena

Hemos estado dentro del conflicto y a nosotros se nos han violado muchos derechos, por ejemplo el tema de la salud, de la alimentación, de la educación, que no son las dignas para que una persona pueda vivir.

No Cultivador de Coca, relato sobre el conflicto en La Macarena

La Encuesta de la Situación Nutricional para el año 2015 identificó que el 54,2% de los hogares en Colombia se encuentra en inseguridad alimentaria, estando levemente por debajo la región oriental donde se ubica La Macarena, con un porcentaje de inseguridad alimentaria del 52%; este problema a escala nacional aumenta si se trata de hogares con jefatura femenina o si es compuesto el hogar por población indígena (Familiar, Social, Salud, & Profamilia, 2015)

Este panorama es una constante en zonas rurales del país, el análisis de la situación alimentaria y nutricional no ha detallado lo que ocurre en zonas de conflicto o en zonas con economías derivadas del cultivo de hoja de coca, sin embargo, es evidente que en contextos de conflicto armado, hay una relación inherente entre periodos de hambre a partir de la incertidumbre que ocasiona una confrontación armada, así lo describe Pablo Yuste Echarren en el documento escrito titulado Hambre y Conflicto en el que se refiere a este panorama de la siguiente manera *“El conflicto afecta a todos los elementos de la seguridad alimentaria al afectar a la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los mismos y su aprovechamiento. En ocasiones el hambre no es solo resultado indirecto del conflicto, sino que es en sí mismo un arma de guerra.”* (Yuste Echarren, 2013)

La solución al conflicto político, social y armado, trae consigo la posibilidad de analizar el problema alimentario en lo rural, en el caso del Acuerdo de Paz firmado, el PNIS

incorpora elementos de solución inmediata a dicha problemática, con acciones a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta las necesidades puntuales de la comunidad. En la formulación del Acuerdo Municipal para la sustitución de Cultivos, se incorporaron dentro del plan de acción los Planes de Atención Inmediata - PAI, cuya finalidad está enmarcada en dar respuesta a problemas inmediatos, tanto a nivel individual como a nivel comunitario.

Para el caso del PAI comunitario se establecieron programas de guarderías rurales, comedores escolares, programas de seguridad alimentaria y nutricional para población adulta mayor, brigadas de salud y procesos de asistencia en salud mediante brigadas masivas con profesionales del área, sin embargo, en el proceso de implementación estos elementos no se han garantizado, tampoco a la fecha se tiene un proceso donde se identifiquen las bases de estos programas, los tipos de alimentos que integrarían los programas de seguridad alimentaria, su procedencia, ni mucho menos su abordaje nutricional desde los requerimientos. Así lo describe uno de los líderes sociales entrevistados, cuando se analiza el proceso de implementación del PNIS en el marco del acuerdo colectivo en el mes de junio de 2017.

Bueno el proceso ha sido muy lento, hasta ahora vamos en el tercer pago, ha sido un proceso muy lento donde el grado de desconfianza de la gente ha sido muy grande, no se ha hecho lo de seguridad alimentaria y entonces todavía no sabemos si los pagos van a llegar; hay un gran temor por el cambio de gobierno, porque las políticas de él no aplican a veces como para tener funcionando las cosas, pues ahí estamos esperando porque para mí el programa ha sido un éxito; si se realiza bien será un éxito en la región, lo duro es que el programa no se realice como bien, así se haya tardado un poco, pero si llegue como llegue de una u otra forma va a haber mucho conocimiento, mucho profesional va a estar en asistencia técnica, va a haber unos indicios para que la gente comience con un nuevo proyecto de vida.

Líder Social, relato sobre la implementación del PNIS en relación a lo alimentario.

Una de las preocupaciones, más allá de los pagos realizados, está expresada en la primera fase de implementación del PNIS: el abordaje desde una mirada de “asistencia alimentaria” está enfocado a evitar la resiembra de coca por parte de quienes suscribieron el Acuerdo Municipal para la sustitución de cultivos, lo que se evidencia es que dicha asistencia es de corta duración y no configura un escenario de sostenibilidad en el tiempo, lo planteado inicialmente estaba en función de lograr un pago por 12 meses

como medida de amortización ante el tránsito de la sustitución, encaminados a consolidar procesos de mayor impacto a mediano y largo plazo, como los proyectos de ingreso rápido o los proyectos de seguridad alimentaria y nutricional de mediano plazo como las huertas caseras o el cuidado de especies menores.

La decisión de entregar el dinero directamente a las familias habría respondido a las dificultades logísticas para llevar víveres y otros insumos a zonas con baja conectividad y difícil acceso. Además, el subsidio buscaría favorecer la economía local y no a los grandes proveedores, aspecto positivo de lo negociado, sin embargo, se identifica que, de no llegar el tránsito a los proyectos productivos, los subsidios podrían ser inútiles y el PNIS antes de lo previsto, podría fracasar.

5.2.2 Políticas alrededor de la sustitución efectiva de los cultivos de uso ilícito

Aquí se da la yuca, se da el arroz, se da el maíz, se da la piña, se da la patilla, se da cantidad de productos porque pues como vivimos a las orillas, a las vegas de los ríos, del río Lozada, del río Guayabero, entonces tenemos buenas tierras, lo que no tenemos es el apoyo para nosotros poder sacar, o de poder cultivar, entonces si nosotros tuviéramos buenas vías y buen apoyo, pues claro esto sería diferente.

Cultivador/a de coca en proceso de sustitución. La Macarena - Meta

La caracterización realizada por la UNODC en los territorios donde se desarrolla el PNIS arrojó datos fundamentales para la formulación de políticas enfocadas a los diferentes grupos poblacionales con el objetivo de lograr una sustitución de cultivos efectiva en primera medida, pero transitar al desarrollo integral de la ruralidad. En las zonas donde se implementa el PNIS a nivel nacional, el 41% de la población tiene menos de 19 años y el 49% de las integrantes de las familias en proceso de sustitución son mujeres, estos datos denotan la necesidad de profundizar un enfoque de género en las propuestas de mediana y larga duración y la necesidad de generar procesos de empoderamiento local, a partir de la transferencia de conocimientos técnicos, tecnológicos y profesionales, con el fin de aportar en la construcción de paz con enfoque territorial (FIP, 2018).

Si bien el PNIS en su formulación tiene elementos generales para abordar la implementación, donde se plantea un ejercicio fundamental para el éxito del programa,

está en el Acuerdo Municipal de Sustitución de cultivos de uso ilícito, es allí donde las organizaciones sociales, las comunidades organizadas y no organizadas, incorporan debates que para el mismo establecimiento ha desconocido; si bien la brecha entre lo pactado y lo implementado guarda una distancia considerable como se evidenció en el capítulo 5.1, existen insumos que se requieren tener en cuenta para garantizar que el programa sea sostenible en el tiempo, con recursos y apuntando a las necesidades de la población.

En primer lugar, teniendo en cuenta el rol de la mujer en el proceso de sustitución y que cerca de una tercera parte de los hogares que integran el PNIS son jefatura femenina en familias, según la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca Amapola y Marihuana – COCCAM se plantea la necesidad de que los PISDA logren incorporar procesos de liderazgo femenino, mediante la conformación de organizaciones de mujeres que permitan integrar el enfoque de género en las propuestas que conforman la relación entre sustitución y la RRI, entre esta propuestas se establece la necesidad de la formalización de la propiedad a mujeres donde el porcentaje de tenencia de tierra solo abarca el 13% mediante documento público, el 45% dice tener posesión pero sin soporte jurídico y el 42% restante, no tiene posesión sobre ningún terreno; según este reporte por parte de FIP y UNODC, el porcentaje de formalización de la propiedad sobre mujeres es casi nulo (FIP, 2018)

Para el caso La Macarena, uno de los elementos que el Estado puede aprovechar, es lograr canalizar los altos niveles de participación, el clima positivo sobre la suscripción de los acuerdos colectivos y el auge de procesos asociativos que pueden desencadenar mejores resultados en materia de políticas alrededor del PNIS que pueden fortalecer la implementación del programa.

Bueno, la categoría de cultivadora, como nos hemos llamado nosotras en el PNIS, pues es un sustento que hemos buscado nosotros en la región, o sea como cultivar porque no hemos encontrado otra salida a la economía en la región, porque nosotras vivimos muy apartadas de las principales ciudades, entonces no, y claro, somos hartas cultivadoras, esta región se ha llenado de cultivadoras por el mismo abandono total del Estado, entonces hemos empezado ese trabajo, el de cultivar la hoja de coca.

Mujer cultivadora de coca titular de derechos en el marco del PNIS

Si bien a un año de la implementación del PNIS, vislumbrar estas iniciativas a partir de acciones en el territorio es difícil, existen elementos legales de exigibilidad a nivel nacional e internacional, adicionalmente, el PNIS tiene un tiempo de ejecución de 10 años, tiempo paralelo en el que también se desarrolla la implementación de la RRI derivado del punto 1 de los acuerdos firmados; uno de los retos está en mantener la confianza construida entre las partes; Gobierno Nacional, FARC y comunidad, de este elemento depende cada una de las fases siguientes a la implementación del PNIS en su conjunto.

5.2.3 Alternativas para la generación de circuitos cortos de comercialización de alimentos

Esto va a ser un tema de transformación del agro como tal, va a ser directamente a través del campo y que como se les ha dicho a las comunidades la idea de este proyecto o de lo que se avizora desde la parte FARC es no dejar a las comunidades solas y que no se convierta ya en que se sustituyó, tengan esto miren cómo se llena, sino realmente lograr una sostenibilidad alimentaria en el territorio es decir, que no necesitemos traer de la ciudad lo que sacan de acá mismo del campo.

Delegación FARC en el PNIS La Macarena Meta

El éxito del PNIS se da en la medida de la solución de condiciones históricas de ausencia estatal en zonas donde se desarrollaron los cultivos de uso ilícito, la capacidad para lograr integrar a los campesinos y campesinas a proyectos alimentario con sostenibilidad económica y perdurable en el tiempo, no solo evita procesos de resiembra de cultivos de uso ilícitos, sino que erradica por completo las intenciones de volver a la economía ilegal; un enfoque que resuelva de fondo problemáticas en torno a la alimentación, a la pobreza y que garantice la seguridad de la población, es un proceso que logra ser exitoso y que puede ser un proceso replicable, en la solución definitiva a la producción y comercialización de coca.

Según la UNODC en las zonas con presencia de cultivos de coca, el 57% de los hogares es pobre, lo cual está muy por encima de lo registrado en los centros poblados y zonas rurales dispersas, que tienen un índice de pobreza monetaria del 36%, de acuerdo con la información del Departamento Nacional de Estadística (DANE) (FIP, 2018). En

condiciones de pobreza, la primera afectación directa se da en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no es extraño que los excedentes de la coca sean insuficientes para garantizar mejor calidad de vida, por eso, el proceso de sustitución debe abogar por el desarrollo de auto sostenimiento alimentario con el fin de garantizar disponibilidad, acceso y consumo de alimentos en calidad y cantidad suficiente, pero a partir de proyectos encaminados a la producción alimentaria local.

En procesos de índole similar en otros países con cultivos de uso ilícito, en Bolivia se incorporó durante el primer año proyectos de sostenimiento alimentario similares a los implementados en el primer año de desarrollo del PNIS en Colombia, sin embargo, en este tránsito se logró incorporar la coca a productos de comercialización con mercado definido en las urbes, creando incentivos con la finalidad de generar excedentes económicos a las familias que dependían de los ingresos del cultivo ilegal (Rojas & Parra, 2016)

Con cerca del 95% de los cultivos ilícitos erradicados de su territorio, la experiencia del Estado tailandés en materia de sustitución de cultivos ilícitos se ha posicionado como el modelo más exitoso a nivel mundial. Sus resultados pueden atribuirse al hecho de que desde su formulación, se entendió el vínculo existente entre la pobreza y los cultivos ilícitos, atendiendo primero a las causas de la pobreza desde los enfoques de salud pública y desarrollo económico, en lugar de partir de estrategias y herramientas encaminadas a la erradicación total de cultivos. (Rojas & Parra, 2016)

Para el caso La Macarena, dicha experiencia puede resultar un avance significativo de enfocarse en solucionar las causas estructurales del conflicto social y armado, dada la posibilidad de enfrentar integralmente el fenómeno de los cultivos de uso ilícito, las brechas existentes incluso con otras zonas rurales, son evidenciadas en la caracterización realizada por la UNODC donde menciona que mientras la pobreza monetaria de las zonas rurales dispersas sin cultivos de uso ilícito es del 36%, en las zonas con presencia de cultivos la pobreza monetaria aumenta en 16 puntos porcentuales, con el 52%, es decir 1 de cada 2 campesinos en zonas con economías ilegales, tiene pobreza monetaria, factor determinante a la hora de plantear alternativas para la construcción de paz.(FIP, 2018)

La gente se va a animar a sembrar por lo menos para tener para su alimentación básica para, para sostener aquí la demanda de panela y miel que, qué sé qué se necesita aquí en la región, pero también estamos tratando que la gente empiece a sembrar el plátano y la yuca, que abandonemos poco a poco los cultivos de uso ilícito y empecemos a cultivar de pancoger, pero que sean unos cultivos que tengan una fácil comercialización.

Líder social en el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito

Las acciones de implementación en la actualidad a falta de la incorporación de los proyectos productivos como elemento central en la sustitución de cultivos, mantiene en incertidumbre cual será el enfoque por el cual se incorporará a la economía local la producción alimentaria, este elemento debe ser discutido en la configuración de los PISDA, en los PDETS y en la relación con la RRI, queda el reto de priorizar la comercialización local mediante ciclos cortos que configuren alternativas en el territorio.

5.2.4 Alternativas en la relación Soberanía Alimentaria – Medio Ambiente en el AMEM de La Macarena

Esta zona ha habido impermeada por los cultivos de uso ilícito bastante. Incluso, tenemos el penoso primer lugar el año pasado por el IDEAM, de ser el causante en la pérdida de capa vegetal, de cerca de 8.000 hectáreas de bosque nativo

Campeño titular de derechos en el PNIS

La conservación y la deforestación se encuentran entre los problemas ambientales más complejos vinculados al conflicto y la paz. Aunque el conflicto ha contribuido a la deforestación y la destrucción de ecosistemas, también ha limitado la explotación de recursos como la madera, minería y agronegocio en varias áreas rurales y de difícil acceso, muchas de las cuales caracterizadas por una alta biodiversidad.

En otras partes del mundo, la migración interna posconflicto ha llevado a una mayor presión sobre los recursos naturales y, en muchos casos, un incremento en la deforestación. En este sentido, el acuerdo establece que la reforma deberá garantizar la sostenibilidad socio-ambiental. También se hace gran hincapié en la protección de las reservas naturales.

Además, la sección del acuerdo sobre la reincorporación económica y social establece que los programas para ex-combatientes prestarán atención especial a la protección y recuperación ambiental y al desminado humanitario. En modo similar, el componente respecto a las víctimas del conflicto explica que, como parte de la reparación de las víctimas, la Farc se compromete a participar en programas de reparación de daños ambientales, como la reforestación.

Las acciones de implementación del PNIS incorporan la discusión del enfoque ambiental para la construcción de los PISDA y su relación estricta con los PDETS, dichas acciones plantean a necesidad de discutir procesos de ordenamiento territorial a partir del eje ambiental. La Macarena tiene en su territorio los Distritos de Manejo Integrado, 3 Parques Nacionales Naturales y 2 resguardos indígenas, cada una de estas figuras han sido afectadas por el cultivo de coca, adicional a su sustitución, las afectaciones deben enfocarse a resarcir dicha problemática y una organización del territorio es fundamental.

La población en su conjunto ha planteado la posibilidad de especializarse en algunos sectores a la ganadería, sin embargo, este aspecto debe ser analizado entre la institucionalidad y la comunidad, se debe propender por lograr acuerdos sostenibles no solo en el desarrollo económico sino también en proyecciones desde lo ambiental, como se verá en el siguiente capítulo, excedentes creados a partir del turismo comunitario son una opción.

El PNIS a un año de su implementación como logro de cuidado ambiental tiene el resultado de la erradicación de un número significativo de hectáreas de coca, cercano al cumplimiento del 64% según cifras SINCI 2018; aspecto nodal para posicionar la necesidad de hablar de decisiones políticas encaminadas al cuidado ambiental, es un hecho que la existencia de coca como cultivo de uso ilícito, lesiona los avances en materia del logro de la soberanía alimentaria en cualquier proceso organizativo.

5.3 Nociones de Soberanía Alimentaria en la sustitución de cultivos de uso ilícito en La Macarena.

El desarrollo del presente capítulo abordará los aportes a la conceptualización de la soberanía alimentaria en contextos de economía ilegal por cultivos de uso ilícito en La Macarena, la percepción sobre el tránsito del cultivo de uso ilegal al legal a partir del desarrollo del PNIS y las particularidades de la organización social en el territorio, teniendo en cuenta la manera en que el término de soberanía alimentaria se ha ido conociendo en el municipio y la posibilidad de recuperar la soberanía alimentaria en la región, para lo cual se tendrán en cuenta los relatos expuestos en las entrevistas realizadas.

5.3.1 El concepto de la Soberanía Alimentaria en La Macarena

La construcción conceptual de la SoA está determinada a partir de dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales, etc; del que no está exento Colombia, pues dicho concepto está orientado a las condiciones singulares del territorio donde se orienta la discusión. En la revisión de literatura, poco se encuentra información sobre la relación SoA y cultivos de uso ilícito, donde se especifique procesos de construcción de lo alimentario en dicho contexto, en función de este elemento es que surge la necesidad de explorar el discurso de la población entorno a elementos constitutivos de la SoA que representen una visión crítica y se oriente a entender la realidad propia y local en el territorio.

Según Cohn y colaboradores, la SoA se concentra en varias escalas pues se determina a partir de modelos de autonomía e interdependencia de los niveles comunitario, local, nacional, regional e internacional (Cohn, 2006). Menciona que a escala mundial la SoA se plantea en términos de naturaleza y contenidos de los acuerdos internacionales sobre cultura y comercio; a escala nacional o regional entre países, se plantea en términos de políticas agrícolas y alimentarias, en función de lo económico, lo social, y lo medioambiental; a escala local se plantea en términos de sistemas alimentarios que se

desea para el territorio y de adaptación de las políticas nacionales en contextos locales; (Heinisch, 2013).

Particularmente, en el caso de La Macarena, la existencia de los cultivos de uso ilícito, han fragmentado acciones que se constituyan en la posibilidad de construir alternativas a los proyectos efectuados a nivel local frente a lo alimentario, al ser una zona de colonización, las economías productivas han estado fundamentadas en la dependencia a un sector casi de manera única.

Hacia la década de los 70, la ampliación de la frontera agrícola es evidente, la presión de los colonos sobre la ya declarada área protegida de la Sierra de La Macarena, era uno de los rasgos del conflicto que empujó a campesinos del Tolima y la región del Sumapaz, establecerse en inmediaciones de los ríos Ariari, Güejar y Guayabero. La principal actividad estuvo orientada a la extracción de madera, la incapacidad del sector industrial para absorber los excedentes de la mano de obra que allí se creaba, la precariedad de las vías de comunicación, la abundancia relativa de estas tierras marginales y la facilidad del colono para involucrarse en actividades más rentables, marcan el inicio de la economía ilegal en la región (Arcila, 1989).

Así lo describe este proceso uno de los líderes sociales de La Macarena

(...) Esto fue fundado hace más de 30 años estas regiones por gente desplazada por allá del Huila, del Tolima, de otras regiones llegaron a estos territorios y pues sí, sobrevivieron, teniendo como primera economía de estos campesinos, por acá de estos colonos fue la madera. Se dedicaron a explotar lo que se llama carricillo, es como un cedro muy fino y hasta cuando acabaron con eso, después se dedicaron a sembrar coca fue la segunda economía de la región, entonces ahí es donde se volvieron las familias cultivadoras de hoja de coca

Líder Social de La Macarena

Este proceso particular, marca un elemento central en el desarrollo del concepto de la SoA, pues es a partir del desarrollo económico de la región, se incorpora una nueva lógica en el territorio, la economía ilegal, marca un hito sobre la dependencia externa de productos alimentarios y la pérdida de memoria alimentaria en función de la transmisión de conocimiento ancestral de prácticas agrarias.

La población de La Macarena en general manifiesta que depender del comercio de la hoja de coca a partir del cultivo, a pesar de las limitaciones, les ha garantizado la

posibilidad de contar con recursos para la adquisición de alimentos de primera necesidad. Los campesinos que cuentan con títulos de propiedad que se han visto afectados por los efectos de cultivar coca con fines ilícitos, a pesar de lo que esto conlleva, ha limitado el desarrollo agrario, pues se manifiesta que no se desarrollan cultivos para el consumo, por el constante uso de las fumigaciones aéreas, pues resultaba más efectivo adquirir el plátano, la yuca, el arroz, entre otros, directamente de la comercialización que se realiza en la zona a cultivarlo para el consumo, dado el riesgo de pérdida de la cosecha.

5.3.2 Aportes a la Soberanía Alimentaria en el caso La Macarena

Hay que partir de la premisa que los cultivos de uso ilícito irrumpen con los procesos de soberanía alimentaria, en la medida que representan un monocultivo, limita la diversificación de los cultivos, dependen de la comercialización externa y rompe con la necesidad del cuidado de las semillas de otros productos oriundos de la zona.

A su vez existe un debate sobre el significado económico del cultivo de coca, que finalmente responde al fracaso de las economías familiares en zonas completamente desligadas de un proyecto de integración regional por parte del Estado. De esta forma el colono frente a la mirada de seguridad nacional del Estado, se ha mantenido en constante movimiento ampliando las zonas de frontera y acudiendo a la actividad de uso ilícito cuando su producción agrícola no logra competir con los excedentes que deja el cultivo de coca.

Estos dos elementos presentados de entrada, romper con la visión de pensarse la soberanía alimentaria en un territorio dominado por el proceso ilícito, las transformaciones en las familias campesinas permiten analizar los cambios en la dinámica de la economía surgida por el cultivo de la hoja de coca. Frecuentemente se responsabiliza al cultivo de coca y su interacción con las costumbres de los campesinos, esta situación requiere un análisis más profundo, es evidente que la bonanza de la coca impacta de manera directa la economía campesina tradicional a partir de la relación con el territorio, las costumbres y las prácticas de producción e incluso los cambios en la dieta se hacen evidentes.

Usted sabe que la coca es un producto que generaba unos recursos como rápidos, digamos en el territorio, como era un producto entre 40 y 45 días está dando cosecha, entonces eso hacía de que también se moviera mucha cosa en materia económica en el territorio, entonces eso también generaba que el que tenía los cultivos, el que tenía gente, trabajadores, tenía más, había más trabajo, se movía más digamos en el tema del comercio, digamos en las tiendas, se dependía de la más remesa, porque el cultivador manejaba gente que entonces necesitaba entrar buena remesa, poco se cultivaba alimentos, todo se compraba.

Líder Social de La Macarena

A partir de lo anterior las prácticas productivas de la región hasta el inicio del PNIS, no pasan por la construcción de un proyecto de soberanía alimentaria, ni si quiera han logrado incorporar elementos de puntos básicos de la seguridad alimentaria y nutricional. Tomando como referencia el concepto de SAN incorporado por el OBSSAN, existen limitaciones en la variedad de los cultivos, no existe disponibilidad constante y suficiente de alimentos constantemente, no es culturalmente aceptable, entre otros aspectos. Dicha situación tiende a configurar escenarios de vulneración al derecho a la alimentación, la ausencia de sistemas agroalimentarios locales de cadena corta y producción para el autoconsumo.

Sin embargo la implementación del PNIS ha abierto el debate entre la comunidad sobre este aspecto, la incorporación de economías que se sustenten en relación con las particularidades del territorio, la producción alimentaria, la comercialización y la integración regional, ha logrado que nominalmente la soberanía alimentaria tome un papel importante, aun con limitaciones, sin embargo se destacan las siguientes fortalezas que son potenciales para el desarrollo de procesos articuladores en función de lo alimentario.

5.3.2.1 Organización Social

Nosotros aquí tenemos una organización de base muy fuerte, hemos tratado que las decisiones se toman de consenso, de manera participativa, y entonces las organizaciones tienen sus delegados y nos reunimos a veces aquí, por ejemplo, para la ejecución de los proyectos que benefician el territorio.

Líder Social de La Macarena

La organización social en La Macarena se ha tejido de manera resiliente, los cambios en las dinámicas del territorio a través de la historia han posibilitado que se fortalezcan las relaciones entre los habitantes del municipio, especialmente, en el marco de la agudización del conflicto, es allí donde existe uno de los aportes más significativos al desarrollo de herramientas para la construcción de la SoA.

Durante el periodo de mayor intensidad del conflicto, fueron creándose organizaciones sociales que contra todo pronóstico se consolidaron en el territorio y avanzaron en poner en la agenda pública la priorización de acciones por parte del Estado que contribuyeran a cerrar la brecha de inequidad entre las diferentes regiones del país y las zonas declaradas rojas en el marco del conflicto armado.

Dichas acciones son elementos nodales en la construcción de alternativas, en palabras de uno de los campesinos entrevistados, manifiesta *“tenemos que decirle al campesino que sus cultivos de uso ilícito los tiene que empezar a sustituir, los tiene que empezar a sustituir por productos de pancoger muy de soberanía alimentaria”*, relacionando el nivel organizativo actual con la necesidad de transformar la realidad existente a partir del uso del suelo del territorio que habitan, mediante la producción alimentaria para el autoconsumo.

Los obstáculos actuales para consolidar procesos que conlleven al desarrollo de municipal y las fortalezas existentes a partir de lo organizativo, tienen gran relevancia cuando se habla de la SoA, la particularidad en el tránsito de los cultivos de uso ilícito a la producción alimentaria, tiene enorme retos, pero también grandes enseñanzas que desencadenan procesos particulares que para otros contextos similares pueden ser un aporte valioso para el logro de la SoA a escala local, la Tabla 6 evidencia los obstáculos y los aportes que presenta la organización social en función de la SoA.

Tabla 6: Aportes a la soberanía alimentaria desde la organización social

APORTES A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA DESDE LA Organización SOCIAL				
OBSTÁCULO	DESCRIPCION	PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE	APORTES A LA SoA	DESCRIPCIÓN
Inestabilidad de la economía local	Al carecer de una economía local estable y vigorosa, una parte importante de la comunidad rural no cuenta con los recursos materiales básicos para mantener la			Organización social en función de la producción alimentaria

	<p>organización comunitaria lo cual, a su vez, desestimula la participación de aquellos que sí podrían hacerlo. De este modo, muchas de las cuotas de afiliación y las multas no son pagadas por sus miembros.</p>		<p>la SoA, se puede explicar un avance en función de la asociatividad y la creación de economías asociativas que permitan contribuir al desarrollo de potencialidades en la agremiación, situación que antes no existía dado el grado de estigmatización que conllevaba estar en organizaciones sociales en el territorio</p>
<p>Estigmatización y acción de la Fuerza Pública</p>	<p>La estigmatización de muchas de estas juntas de acción comunal como colaboradoras de la guerrilla constituye un desincentivo para que los pobladores se afilien o actúen colectivamente a través de estas instancias.</p>	<p>Fin del conflicto armado</p>	<p>En situaciones de conflicto, se afecta de manera directa la SoA, cerrar el ciclo de violencia y sustituir los cultivos de uso ilícito, marcan un hito fundamental en La Macarena, pues abre el debate de la solución del narcotráfico a partir de la construcción de políticas públicas integrales, con enfoque territorial.</p>
<p>Costos de transporte</p>	<p>La dispersión demográfica que se percibe en el ámbito rural, si bien ha promovido respuestas micro locales a problemas comunitarios, no logra conectarse de manera sostenida con iniciativas de otras veredas ni con el casco urbano en razón de la precariedad de muchas vías terciarias, lo cual eleva los costos de transporte y, por lo tanto, limita las interacciones.</p>	<p>Construcción de vías terciarias</p>	<p>Un elemento fundamental para la comercialización de alimentos, son las vías de acceso, la posibilidad de incorporar la organización social a la construcción y mantenimiento de las vías, cataliza la producción de empleo a quienes dependieron de la economía ilícita como recolectores (sin tierra), quienes coordinarán dichas acciones serán las Juntas de Acción Comunal y las Organizaciones Sociales</p>
<p>Oferta estatal</p>	<p>Los programas y las políticas de asistencia y atención promovidas por el Estado han fragmentado las lógicas colectivas de la comunidad al promover un comportamiento orientado por una integración parcial que individualiza el apoyo y, a su vez, genera incentivos que se constituyen otro tipo de organizaciones de carácter productivo. Esto implica que muchos de los pobladores vean mayores beneficios en insertarse en este tipo de lógicas, que asumir los costos que implica pertenecer a una</p>	<p>Acuerdo de paz</p>	<p>La sustitución de cultivos de uso ilícito, la negociación en curso de los Planes con enfoque territorial PDETS y la priorización de La Macarena como municipio afectado por el conflicto, son elementos que le permiten al Estado resarcir su ausencia en materia de derechos en los últimos años y reconstruir la confianza perdida con los pobladores de este territorio</p>

	Junta de Acción Comunal.			
--	--------------------------	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas de campo y el documento Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado (CINEP, 2016)

5.3.2.2 Ecoturismo comunitario y manejo ambiental

Entonces si nosotros avanzamos mostrando esos productos en materia turística, avanzamos mostrando la historia, que la gente conozca la cultura ambiental y ofrecemos al turista alimentos como patacones con plátanos de acá, hojuelas de yuca, pero producidas acá, jugo natural por ejemplo la piña, pero la piña india, la amazónica, la que se ha adaptado al clima a estos suelos. pues eso va a unir y va a convertir en un pilotaje todo ese producto turístico que se llama el Yari cuna de la paz.

Líder Social de La Macarena

El avance de las actividades turísticas en sectores declarados como de manejo especial, reservas naturales o áreas protegidas en zonas rurales, se han visto afectadas por el enfoque neoliberal de esta actividad, generando cambios en las dinámicas de los territorios, dificultades en el desarrollo de economías campesinas y cambios culturales en función de cubrir las demandas para este sector.

La lógica del modelo agroindustrial y el turismo no responsable mediado por este modelo, tiene serios impactos en materia de SoA para el contexto de La Macarena. En este territorio se encuentra la Serranía de La Macarena un ecosistema en el piedemonte andino en la selva amazónica, donde confluyen los ecosistemas andinos, amazónicos y orinocenses, el cual se ha visto afectado por la ampliación de la frontera agrícola

mediada por las dinámicas del conflicto armado de la región. Allí también se encuentran el declarado PNN Sierra de La Macarena y Tinigua, que hacen parte del Area de Manejo Especial de La Macarena – AMEM, que se incorporan tanto al sistema geográfico como a su configuración social.

Particularmente en La Macarena coexisten 3 aspectos que bajo una adecuada gestión local, pueden constituir un proceso dentro del tránsito a la construcción de paz e incorpore la producción local a una actividad económica que genere ingresos para el mismo territorio. El componente histórico, las áreas de interés natural y el alto grado de organización social, son elementos diferenciales para el despliegue de estrategias fundamentadas en el ecoturismo comunitario.

El turismo auto gestionado y controlado por las familias campesinas puede ser un modo de aumentar sus ingresos y diversificarlos contribuyendo así a consolidar su economía. No puede concebirse como una actividad que pueda o tenga que sustituir la agropecuaria. Desde esta perspectiva el turismo aparece como una actividad complementaria. De hecho, el futuro del campesinado está en su plurifuncionalidad. Condenado una y otra vez a la desaparición por los teóricos del desarrollismo, el campesinado organizado en fincas familiares diversificadas es un actor clave tanto en la producción de alimentos como en la protección del medio y en la reducción de la pobreza.

Se entiende, en definitiva, que el análisis de los impactos de la actividad turística debe entrar en un marco de desarrollo rural basado en una estrategia de Soberanía Alimentaria según la ha desarrollado Vía Campesina.

6. Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIONES

- La sustitución de cultivos de uso ilícito es un elemento central en el proceso de construcción de SoA, pues en contextos de conflicto armado se vulnera el desarrollo de alternativas que emerjan por parte de los campesinos, generando la dificultad de garantizar la autonomía para decidir sobre qué y cómo se debe cultivar, la coca ha sido un instrumento de ruptura en la práctica agraria, ampliación de la frontera agrícola y alteración de la memoria alimentaria
- La sustitución de cultivos de uso ilícito, generó un cambio en la visión singular del desarrollo rural, experiencia en la transformación de la cadena de valor. La comunidad campesina reconoce la capacidad que ha adquirido en la producción de hoja de coca y en la transformación de hoja a pasta de coca, lo que ha permitido entender que no se debe producir únicamente para comercializar, sino que se debe producir para el sustento local y para mejorar la cadena de valor y así generar mejores ingresos.
- La posibilidad de que exista una sustitución efectiva, abre la posibilidad de discutir sobre el papel de lo rural en estos escenarios, cabe aclarar que la capacidad organizativa de la población que ha habitado en estas zonas, es bastante alta, teniendo en cuenta la resiliencia existente frente a los momentos de mayor agudización del conflicto, esto como aspecto a favor, permite que la población ante la ausencia de la confrontación armada y la discusión centrada en el cómo sustituir los cultivos, abre un escenario para la conquista de elementos centrales dentro de la Soberanía alimentaria
- La FARC como actor determinante en el cumplimiento de los acuerdos de paz, ha permitido que en las zonas de alta influencia durante el desarrollo del conflicto, caso La Macarena, la vinculación al PNIS se haya dado de

manera significativa, lo que ha generado que se tengan importantes avances al menos en la fase de erradicación; sin embargo, parte de dicho éxito pasa por el análisis de los recursos, exactamente para el tema del consenso, ya que la confianza construida entre los pobladores de La Macarena y el Estado, aunque ha avanzado, resulta ser bastante frágil y cualquier decisión, incumplimiento o acción contraria a los acuerdos colectivos, podría generar desconfianzas que tardarían años nuevamente en reconstruirse.

- La SoA tiene el reto de generar nuevas discusiones en el marco de las particularidades de La Macarena, los pobladores están aunque escépticos del PNIS, han venido avanzando en propuestas de consolidación de alternativas en función de lo alimentario, se aprovecha el grado tan alto de organización social, el desarrollo potencial y conciencia sobre el cuidado ambiental y la capacidad de crear procesos encaminados al ecoturismo en el marco de un territorio histórico del conflicto, los PNN que rodean a la Macarena y la oferta alimentaria local que abriría la idea de un proyecto centrado en la comunidad, dirigido por la comunidad y con excedentes económicos para la comunidad

RECOMENDACIONES

- La sustitución de cultivos de uso ilícito en su fase de implementación, requiere que no solo se reduzca a su indicador principal, el de la reducción de las hectáreas sembradas, si no que este debe avanzar en el componente a gran escala del desarrollo rural propuesto en el marco de la Reforma Rural Integral.
- Vincular a las autoridades locales y a las comunidades en los procesos de toma de decisiones, garantizará que la construcción de iniciativas desde los municipios cuente con un respaldo de orden territorial y geste procesos de organización para el logro paulatino de los objetivos trazados en los acuerdo colectivos firmados.

- Los elementos constitutivos de la SoA en La Macarena deben emerger desde la población, si bien la asistencia técnica para la formulación de proyectos productivos se han retrasado, estas iniciativas deben estar pensadas desde el nivel de interés de la comunidad, adicionalmente, la asistencia técnica debe estar presente para la canalización de las ideas, más no, como estrategia para re-enfocar los postulados de la comunidad, esto garantizará mayor adherencia en el territorio para los productos producidos.
- En un territorio fuertemente marcado por el conflicto armado, la posibilidad de romper la confianza con el Estado es un aspecto con un alto grado de riesgo debido a los constantes incumplimientos, garantizar el cumplimiento de la implementación del PNIS, permitirá que Estado y comunidad, sigan hilando relaciones en el tránsito de la sustitución.
- La población deberá apelar a la movilización social para la exigencia en el cumplimiento de los acuerdos, un elemento valiosísimo para la construcción en de organización social en el marco de la sustitución de cultivos.
- El papel de la mujer es fundamental en procesos de consolidación de soberanía alimentaria, se requiere mayor enfoque en el tratamiento del proceso de sustitución, incorporando acciones de organización campesina de mujeres, espacios de dirección organizativa y la formulación de proyectos específicamente para mujeres cabezas de hogar, que garantice producción alimentaria y excedentes monetarios para el mejoramiento de la calidad de vida.

ANEXO 1: ASPECTOS ÉTICOS A CONSIDERAR

Para desarrollar la investigación se tendrán los siguientes aspectos éticos:

La resolución 8430 del 4 de octubre de 1993 “por la cual se establecen las normas científicas y técnicas de la investigación en salud”, en su artículo 11 clasifica esta investigación como: sin riesgo, dado que emplea técnicas y métodos de investigación documental y “no realiza ninguna intervención o modificación intencionada de las variables biológica, fisiológicas, psicológicas o sociales de los individuos” y también menciona de manera expresa que las entrevista es un instrumento que no tiene riesgo.

Para esta investigación se realiza consentimiento informado, teniendo lo anterior, se realiza una introducción antes de la entrevista donde se explicará el objetivo de la investigación y aclarará a cada entrevistado que en la presentación de los resultados, no se hará alusión a nombres personales ni aspectos que deduzcan su participación en la investigación, se presentarán aspectos agrupados generales o específicos expresados en las entrevistas y en el caso de citar testimonios textuales se identificará la fuente como por ejemplo: Institucional 1

Para efectos del uso de datos bibliográficos y fuentes se tuvo en cuenta y respeto la norma de uso de derechos de autor, teniendo en cuenta la ley 23 de 1982, la cual habla específicamente en el artículo 20, sobre el manejo de fuentes primarias y secundarias escritas de productos científicos, según la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA)

A. Anexo 2: Consentimiento libre e Informado

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por **CRISTIAN DAVID MURCIA PEÑUELA** de la **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**, perteneciente al posgrado de Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional. El título de este estudio es: *Soberanía Alimentaria: Marco de análisis en la implementación del Programa Nacional De Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Caso La Macarena* y tiene como objetivo analizar el proceso de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en función de la producción alimentaria en clave de soberanía alimentaria en La Macarena en el Departamento del Meta.

Si usted amablemente accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista, que será grabada en formato audiovisual. Esto tomará aproximadamente ____ minutos de su tiempo. Esta sesión tendrá registro, de modo que el investigador pueda transcribir las ideas que usted haya expresado.

La participación es de manera voluntaria, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación. Igualmente puede retirarse en el momento que así lo desee, sin que esto constituya en problema alguno. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Según lo anterior acepto participar voluntariamente en esta investigación. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, podré contactarme con el investigador al número 3013708424. Entiendo que una copia de esta ficha me será entregada y podré solicitar pedir información sobre los resultados de este estudio cuando haya concluido.

Nombre del Participante	Firma del Participante	Fecha
-------------------------	------------------------	-------

Bibliografía

- Familiar, I. C. de B., Social, M. de la P., Salud, I. N. de, & Profamilia. (2015). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2015, 1-512.
- FIP. (2018). ¿ Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
- Gobierno Nacional de Colombia, & Farc-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)
- La Vía Campesina. (2001). Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. Recuperado 28 de octubre de 2018, de <https://movimientos.org/node/1178?key=1178>
- La Vía Campesina. (2003). ¿Que Es La Soberania Alimentaria - Via Campesina? Recuperado 28 de octubre de 2018, de <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>
- Martínez, P. C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y gestión: revista de la División de Ciencias Administrativas de la Universidad del Norte*, (20), 165-193. <https://doi.org/10.1055/s-0029-1217568>
- Molano, A. (2010). Fragmentos De La Historia Del Conflicto Armado (1920-2010). *Espacio Critico*.
- Rojas, L., & Parra, D. (2016). Procesos de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos a nivel mundial : un punto de partida para Colombia.
- Roth, A.-N. (2016). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogota D.C,: Ediciones Auroras.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas. Análisis y gestión de políticas públicas*.
<https://doi.org/10.1109/ICOS.2012.6417656>

The Nyeleni 2007 International Steering Committee. (2007). Nyéléni 2007.

Yuste Echarren, P. (2013). Hambre y conflicto. *Cuadernos de Estrategia*, (161), 189-215.

Arcila, O. (1989). Coca, guerrilla, colonización y narcotráfico en la Macarena. *Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)*.

CINEP. (2016). Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado Retrieved from http://viva.org.co/cajavirtual/svc0532/pdfs/Anexo_1.pdf

Cohn, A., Cook, J., Fernández, M., Reider, R., & Steward, C. . (2006). *Agroecología y la Lucha para la Soberanía Alimentaria en las Américas*. New Haven, Estados Unidos.

Heinisch, C. (2013). *Soberanía alimentaria: un análisis del concepto*. (F. H. P. L. P. Román. Ed.). Quito, Ecuador.

Roth, A. N. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación* (Vol. 13 edición). Bogotá, Colombia: 290.