

BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS) EN EL DEPARTAMENTO DE CAUCA DURANTE EL PERIODO 2017-2018

Teniente Coronel Luis Felipe Acosta Valencia
Mayor Diego Fernando Cano Cuevas

Capítulo de libro resultado de investigación, es producto del proyecto de investigación *Construcción de Paz y Desarrollo Sostenible: una mirada desde los Derechos Humanos y el DICA*, que hace parte de la línea de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DIH y DICA, del grupo de investigación Memoria Histórica, Construcción de Paz, Derechos Humanos, DICA y Justicia, reconocido y categorizado en (C) por Colciencias, registrado con el código COL0141423, vinculado a la Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados, y adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG).

Resumen

En el presente capítulo se presenta el análisis hecho al PNIS en el departamento de Cauca entre 2017 y 2018. Dicho estudio responde al interrogante: *¿Cuáles son las brechas en la implementación del PNIS en el departamento DE Cauca durante el periodo 2017-2018?*, a través del cumplimiento del siguiente objetivo: Identificar las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018.

A partir de lo anterior, el capítulo inicia con la observación del concepto del PNIS y sus objetivos. Continúa con la revisión de las cifras, las estadísticas y las opiniones sobre la presencia de cultivos ilícitos en el país y en el departamento de Cauca; lo anterior, apoyado en la participación que el PNIS tuvo en esos resultados. A ello le sigue un estudio de las cifras y la situación del PNIS, sus errores y los cambios que se hicieron al programa con la llegada del gobierno del presidente Iván Duque. El trabajo finaliza haciendo una investigación acerca de las brechas que se presentan en la implementación del PNIS en Colombia y en Cauca, la cual deja como conclusión la necesidad de reestructurar el mencionado programa, con el fin de obtener el logro de las metas propuestas y la proyección social de la comunidad recolectora y cultivadora de coca en el departamento de Cauca.

Palabras clave

PNIS, acuerdo de paz, cultivos ilícitos, sustitución de cultivos ilícitos, brechas

Introducción

En Colombia, la lucha armada se ha constituido en uno de los factores que obstaculizan el desarrollo del país, porque, además de forjar prácticas violentas y terrorismo en la sociedad, es una de las promotoras de los cultivos ilícitos y del narcotráfico en el país. Estas dos problemáticas surgen como la representación de la evolución de las estrategias y los medios de financiamiento de los grupos armados organizados (GAO) y otras estructuras delincuenciales que, aprovechando la ausencia estatal en algunas partes del país, han transformado los entornos naturales en espacios propicios para la producción de cocaína, marihuana y, en algunos casos, amapola, para lo cual explotan la intimidación que logran mediante el terrorismo y la situación económica de la población rural, para convertir a los campesinos en productores agrícolas de hierbas utilizadas en la producción de estupefacientes.

Lo anterior es confirmado por Armando Borrero Mansilla, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y autor del artículo “El conflicto armado interno, los cultivos ilícitos y la gobernabilidad local” (2004), y quien afirma que “La evolución del conflicto armado colombiano en los últimos veinte años ha significado una transformación de las condiciones demográficas y de las condiciones de vida en el campo” (2004). La aseveración de Borrero demuestra que es posible encontrar en los cultivos ilícitos una de las consecuencias del conflicto interno y de la fuerza que los GAO han adquirido en diferentes zonas del país.

Los cultivos ilícitos son reconocidos como un flagelo que afecta a la economía y al desarrollo social del país desde la década de 1980; por lo

tanto, su alcance ha contribuido a que se consoliden en los contextos nacional, regional e internacional las plantaciones ilegales (Caracol Radio, 2018). Este problema gana un nivel de trascendencia alto dentro de los programas del Gobierno nacional y en la negociación de La Habana, lo que se evidencia en la inclusión del tema en el punto 4.1.2. del acuerdo de paz con las FARC: ahí se explica la importancia de “Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (Mesa de Negociación de la Habana, 2016); esto, entendido como una medida para terminar de manera definitiva con el conflicto armado interno y para mostrar como una urgencia la eliminación de las plantaciones ilícitas a través de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, prevención del consumo y salud pública, y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Como ya se mencionó, la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio colombiano no es un tema nuevo, ya que está vigente desde la década de 1980, cuando los carteles de Medellín y del Norte del Valle eran los que controlaban el negocio. A partir de este periodo se han formulado diversas estrategias, que van desde la aspersión con glifosato hasta la erradicación manual; todas, buscando acabar con este flagelo. Lo anterior es un antecedente para que después de la firma del acuerdo de paz en 2016, y en atención a lo estipulado en el numeral 4 del mencionado documento, se inicie un ciclo de formulación e implementación de políticas públicas enfocadas en la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que, a su vez, debe estar acompañada de otras estrategias, como los programas de desarrollo del territorio para impulsar el desarrollo alternativo, la mejora de la infraestructura en el sector y el desarrollo sostenible en las áreas rurales afectadas; esta última iniciativa, como parte del punto 1 del acuerdo final, y que se relaciona con los cultivos ilícitos en cuanto a la intención de mejorar la infraestructura y la calidad de vida rural para contribuir con la transformación del sector rural en el país (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018).

Es así como atendiendo lo dispuesto en el acuerdo con las FARC, en los puntos 1 y 4, el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos

inicialmente elimina el uso del glifosato mediante la Resolución Número 0006 de 2015, la cual regula la erradicación de cultivos ilícitos y el uso del glifosato y suspende las labores de aspersión para la fumigación de estos campos (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2015).

Además de lo anterior, la administración de Juan Manuel Santos también crea, mediante el Decreto Ley 896 de 2017, el PNIS (2017), el cual, establece los parámetros para la sustitución de cultivos ilícitos en las zonas del país que han sido reconocidas como “puntos calientes”¹ y que entraron dentro de lo establecido en el acuerdo final con el entonces grupo guerrillero FARC.

Como ya se mencionó, la sustitución de cultivos ilícitos en el territorio colombiano no es un tema nuevo, ya que está vigente desde la década de 1980, cuando los carteles de Medellín y del Norte del Valle eran los que controlaban el negocio. A partir de dicho periodo se han formulado diversas estrategias, que van desde la aspersión con glifosato hasta la erradicación manual; todos ellos, buscando acabar con este flagelo (Riaño, 2018).

De la misma forma, el ejemplo incluido en el párrafo anterior pone de manifiesto que hay problemáticas que ponen en entredicho la eficacia del PNIS y hacen necesario el fortalecimiento de las estrategias propuestas por el Gobierno nacional y el análisis de la situación actual de los cultivos ilícitos en Cauca, con el fin de exponer sugerencias que permitan replantear los parámetros propuestos por el PNIS para conseguir la eliminación de cultivos ilícitos en Cauca. A partir de lo anterior, se propone como pregunta de investigación para este trabajo: ¿Cuáles son las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018?

La importancia y la necesidad de estudiar este fenómeno y su injerencia en el departamento de Cauca parten del momento de la firma del acuerdo de paz con las FARC en 2016, así como del establecimiento de

1 Término utilizado en la erradicación de cultivos ilícitos y en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Con una perspectiva técnica, estas son herramientas que ayudan a identificar dentro de un mapa las zonas que muestran mayor densidad de una actividad determinada (SIGALT, 2014); en este caso, expone la mayor densidad de los cultivos ilícitos en el país.

los parámetros que rigen la dinámica de los cultivos ilícitos, y que tras la entrada en vigencia del acuerdo final, dieron inicio a un proceso de transición en el que se preparaba a las instituciones gubernamentales, a la población colombiana y a la sociedad mundial para adaptarse a un posible escenario de posconflicto, en el que, se supone, los sembrados ilegales iban a disminuir de manera notable ante la desvinculación del narcotráfico de las actividades realizadas por las FARC; no obstante, la evidente continuación y el posterior posicionamiento de otros GAO, como el ELN, el Clan del Golfo y los grupos residuales de las FARC, pusieron en evidencia que lo pactado en La Habana iba a postergar la eliminación de los cultivos ilícitos en el país.

Entonces, a partir de lo anterior se reconoce que tras la implementación de los acuerdos de La Habana se presenta un fenómeno contrario a lo que se esperaba, pues de acuerdo con el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2017 se produjo un notable incremento de los cultivos, que llegó a las 171.000 hectáreas sembradas, cifra histórica para las Naciones Unidas en este tipo de mediciones (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018). Para 2018, Francisco Espinosa, viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, proyectó que dicha cifra aumentaría, afirmación que no ha podido ser confirmada, pero que puede ser desmentida en el próximo informe de la ONU, pues hasta agosto de 2018, 26 hectáreas sustituyeron los cultivos ilegales (RCN Radio, 2018).

Pese a lo anterior, la necesidad y la pertinencia de la presente investigación se manifiestan a través de las cifras del departamento de Cauca, el cual es identificado por la UNODC como una de las regiones donde se concentró el 64 % del incremento de hectáreas sembradas durante 2017 (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018, p. 9). De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el fenómeno descrito es el resultado lógico de la influencia de grupos disidentes de las FARC en la zona y la principal razón por la que Cauca necesita la

intervención prioritaria de la erradicación forzada de cultivos de coca (Redacciones Paz y Justicia, 2018).

Infortunadamente, la situación no cambia en 2018, ya que el departamento de Cauca sigue siendo uno de los núcleos de la concentración de los cultivos de coca en el país, pues en los municipios de El Tambo y Argelia existe una densidad promedio entre 4,1 y > 10 hectáreas de coca sembradas por km², lo cual demuestra que, si bien en el total de los cultivos del país la cifra se redujo a 169.019 hectáreas sembradas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), la situación de Cauca confirma la persistencia de este flagelo en la zona y la necesidad de verificar las posibles brechas que presentan alternativas como el PNIS en la lucha contra los cultivos ilícitos.

Por otro lado, en lo que respecta a las estrategias y las medidas implementadas por el Gobierno nacional, según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), hasta 2017 el PNIS muestra avances parciales frente a las metas propuestas; según esa organización, “El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) enfrenta importantes rezagos que comprometen la sostenibilidad del proceso de sustitución” (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Además, en Cauca el PNIS muestra un avance paulatino, ya que entre 2017 y principios de 2018 comenzó el pago a las familias que se vincularon al programa, y se esperaba que para el segundo semestre de 2018, se pagaría a la totalidad de las familias vinculadas en el departamento; esto concuerda con la información proporcionada en el *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)* (2017), elaborado por la Defensoría del Pueblo, ente según el cual en 2017 se suscribieron tres acuerdos colectivos, correspondientes a los municipios de El Tambo, Rosas y Timbío (Defensoría del Pueblo, 2017). Pero en la revisión de las estadísticas se encuentra que frente a las cifras de 2016 (5300 hectáreas cultivadas), para 2017 solo el 0,7% de los cultivos han sido sustituidos (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 21).

Lo anterior muestra la importancia de investigar sobre las posibles brechas en la implementación del PNIS en Cauca, y lleva a confirmar

que es necesario buscar las causas de una supuesta ineficiencia a la hora de implementar la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento del Cauca; por eso, se desarrolla un artículo académico enfocado en el logro de un objetivo general: identificar las brechas en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018; también, en el logro de cuatro objetivos específicos, centrados en: 1) establecer en qué consiste el PNIS y su papel en la disminución de los cultivos ilícitos en el país; 2) mostrar la situación de los cultivos ilícitos en el departamento de Cauca durante el periodo 2017-2018; 3) analizar el papel del PNIS en los cultivos ilícitos en Cauca durante el periodo 2017-2018, y 4) explicar los cambios en la implementación del PNIS propuestos por el nuevo gobierno.

De la misma forma, se determina el estudio del fenómeno de los cultivos ilícitos en el país a partir de cuatro títulos: 1) el PNIS y su rol dentro del acuerdo de paz y en la disminución de los cultivos ilícitos; 2) la situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca tras la implementación del PNIS (periodo 2017-2018); 3) la identificación de las brechas existentes en el PNIS, y 4) los cambios incluidos en el programa con el cambio de gobierno en 2018.

Métodos

La metodología por implementar en el desarrollo de la investigación enfocada a la revisión de la efectividad en la implementación del PNIS en el departamento de Cauca muestra un enfoque cualitativo, el cual se caracteriza porque “Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández Sampieri et al., 2014). Con la perspectiva del tema abordado, la aplicación de un enfoque cualitativo contribuye para utilizar la revisión y la recolección documental como evidencias para dar respuesta a la pregunta problema a través de la descripción del fenómeno de los cultivos ilícitos y la manera como se pretende minimizarlos a través de estrategias gubernamentales como el PNIS.

Además de lo anterior, el proceso de investigación del proyecto contempla la vinculación de un método deductivo que tiene como punto de partida el estudio de la situación de los cultivos ilícitos en el país y concluye en el análisis de la situación de cultivos ilícitos y el PNIS en Cauca; esto, con el propósito de solucionar una pregunta problema que espera encontrar las brechas en la implementación del PNIS en este departamento del sur del país, los desatinos resultantes de la revisión de la literatura, los estudios realizados y las fuentes primarias, que incluyen artículos, monografías, ensayos, reportes e informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros textos, que proporcionan datos relacionados con el incremento de los cultivos ilícitos en Cauca.

Finalmente, dentro del diseño teórico se tendrá en cuenta la tesis de Juan Carlos Garzón Vergara y Manuela Suárez Rueda, investigadores de la FIP, que proponen un postulado con base en la idea de comprobar el fracaso de la sustitución de los cultivos ilícitos en el país (Garzón Vergara & Suárez Rueda, 2018).

El PNIS: su rol dentro del acuerdo de paz con las FARC y en la disminución de cultivos ilícitos en el país

A primera vista, el acuerdo para la terminación del conflicto armado en Colombia establecía que podría establecer los parámetros que rigen el comportamiento del grupo guerrillero y el compromiso del Estado colombiano con la construcción de la paz. La época postacuerdos podría reubicar la memoria del pueblo colombiano en un sitio distante del sentimiento de la violencia, aunque no alejado o excluido de ella, pues, como menciona Allier (2015), la memoria no solo de Colombia, sino también de Latinoamérica, se ha desarrollado a partir de hechos violentos; desde la época colonial, las memorias de resistencia y de embates violentos sobre la humanidad de los americanos se convirtieron en experiencias incorporadas de manera tan recurrente que se hicieron parte de la memoria colectiva. El caso de Colombia es particular, pues tal parece que dicho proceso violento lleva ya siglos de continuidad,

y que la violencia se ha seguido desplegando a la par con los procesos de memoria que la recuerdan. En todo caso, el hito de los acuerdos de paz y del PNIS son narrativas que se aúnan a las ya constreñidas narrativas de la violencia del pueblo colombiano, y de las cuales se esperaría que puedan cambiar en algo el ritmo galopante de un pueblo que parece no abandonar las memorias de la violencia en sus prácticas ciudadanas ni político-sociales. Por otro lado, dentro del presente documento se integraron temas que indirectamente avivaron el conflicto armado en el país, porque se convertían en uno de los medios de financiación de las FARC o en un nuevo monopolio para este GAO.

Dentro de los negocios alternos de las FARC se encuentran la extorsión, el secuestro y la minería ilegal; sin embargo, uno de los más rentables para este grupo es el narcotráfico, y por ende, los cultivos ilícitos, razón que llevó a los integrantes de la mesa de negociación de La Habana a incluir dentro del documento final del acuerdo de paz alternativas que minimicen el efecto de los sembrados ilegales no solo en medio de los enfrentamientos armados, sino también, en la economía y el desarrollo rural del país; una de estas opciones es el PNIS.

¿Qué es el PNIS, y cuáles son sus objetivos, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

Si bien es cierto que los cultivos ilícitos están relacionados con el desarrollo del campo y del agro en el país, el PNIS hace parte del cuarto punto del acuerdo final: “Solución al problema de drogas ilícitas” (Mesa de Negociación de La Habana, 2016); por ende, es uno de los componentes en la definición de los parámetros y las políticas en la lucha contra el narcotráfico que se determinaron en La Habana, y que, al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo rural en un posible escenario de posconflicto que se esperaba luego de la firma del pacto, con el fin de solucionar la problemática relacionada con el crecimiento constante

de los cultivos ilícitos y de la primera fase de la cadena del narcotráfico en el país.

De esta manera, el PNIS se interpreta con una definición técnica y exacta, con la cual es posible reconocerlo como un programa gubernamental focalizado en las comunidades del país que, además de residir en los territorios afectados por los cultivos ilícitos, poseen la capacidad para transformarlos y contribuir en la solución del problema del narcotráfico por medio de las alternativas que la Presidencia de la República les ofrece con la integración territorial e inclusión social (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.); en otras palabras, el PNIS es una de las propuestas que la administración nacional sugiere a los campesinos cultivadores de coca, marihuana o amapola, y que, de acuerdo con el punto 4.1. del acuerdo de paz (2016), hace parte de los planes para el desarrollo rural en Colombia, con el fin de que los cultivadores tengan acceso a diferentes beneficios y planes con los que pueden mejorar la calidad de vida de sus familias, así como coadyuvar en la reducción de los cultivos ilícitos y en la lucha contra el sistema del narcotráfico en el país y en el mundo.

Por lo anterior, el PNIS es creado mediante el Decreto Ley número 896 de 2017, y en él se le otorga una definición más exacta que las presentadas antes, la cual dice que el PNIS es uno de los “planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo” (Presidencia de la República de Colombia, 2017), creado con el fin de dar solución al problema de las plantaciones ilegales al inicio del sistema del narcotráfico en el país.

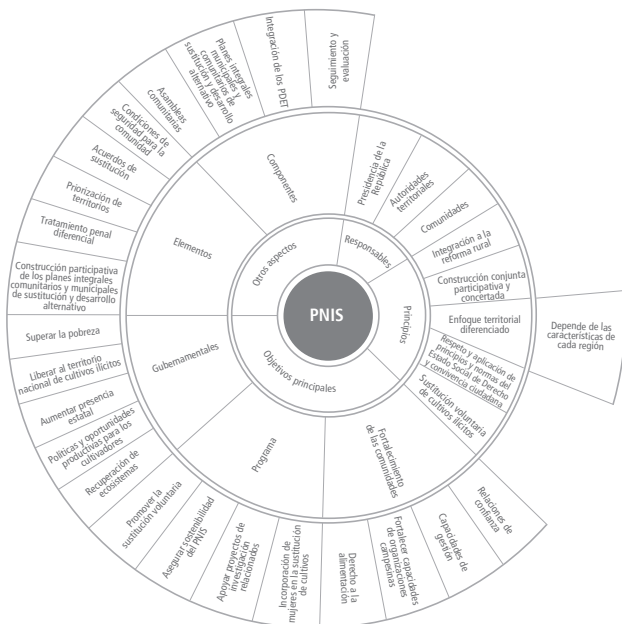
Del mismo modo, los integrantes de la mesa de negociación de La Habana incluyen en el punto 4.1.2 del acuerdo final con las FARC (p. 3) los objetivos de este programa:

1. Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios.
2. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

3. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras.
4. Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible.
5. Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas.
6. Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria.
7. Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
8. Contribuir al logro de los objetivos del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.
9. Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.
10. Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
11. Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades.
12. Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado.
13. Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial. (pp. 3-4)

De acuerdo con la administración del expresidente Santos, los negociadores de La Habana y lo descrito en el acuerdo final de La Habana, el PNIS se resume como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Descripción del PNIS



Fuente: elaboración propia, con base en información obtenida de Presidencia de la República de Colombia (2017).

Percepciones sobre el PNIS desde su implementación

Desde el momento de la implementación del PNIS en 2017, el seguimiento hecho a este programa y a su efectividad ha sido objeto de críticas y balances positivos y negativos, que corresponden a los análisis hechos por diferentes autores; por ejemplo, Garzón et al. (2019)², de la FIP, consideran que este programa, inicialmente visto como una alternativa para la solución al problema de los cultivos ilícitos, en la actualidad pone en evidencia trabas que no fueron contempladas al momento de su planeación, y que se materializan en las siguientes situaciones:

- Brechas entre la hoja de ruta y la realidad, en lo relacionado con el apoyo a las familias que se unieron al programa.

2 Director e investigadores de la Fundación Ideas para la Paz. Autores del análisis Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos (Garzón et al., 2019).

- Sostenibilidad del programa en riesgo.
- No hay conexión con la reforma rural propuesta también en el acuerdo de paz.
- Desarticulación con otras agencias del Estado.
- Falta de seguridad y de gobernabilidad en los entornos de las familias que se unieron voluntariamente al programa.

De acuerdo con Garzón et al. (2019, párr. 8-10), a las situaciones anteriores se suman los problemas de financiación del PNIS, que no dispone de los recursos suficientes para cumplir lo pactado con las nuevas familias que se encuentran en proceso de vinculación al programa; también, la insuficiencia en las capacidades operativas, que imposibilitan el desarrollo de los componentes del programa y se suman a los retrasos en los componentes de este, lo que demora la asistencia técnica en la implementación del programa.

A lo anterior se suma: la desvinculación del PNIS de aproximadamente 13.000 familias, por problemas de registro e incumplimiento en la sustitución de los cultivos; la no vinculación de los recolectores a actividades comunitarias; el riesgo de resiembra ante la inconformidad de la población, y las amenazas recibidas por las comunidades que se adhieren al programa (Garzón et al., 2019, párr. 11-15).

Por otro lado, con el cambio de presidente, en 2018, la continuidad del PNIS era incierta; sin embargo, el gobierno de Iván Duque confirmó que dicho programa se mantenía vigente, pero era consciente de la situación del PNIS, que en agosto de 2018 se encontraba “desarticulado y desfinanciado” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019), pues, según Emilio Archila, consejero presidencial para la estabilización y la consolidación, el PNIS se encuentra en un estado difícil, que obligó a su reestructuración para cumplir el compromiso asumido con las 130.000 familias que se vincularon al programa y fortalecer una herramienta que hasta mayo de 2019 fue de ayuda para que 1968 hectáreas de tierra sean el escenario de la sustitución de culti-

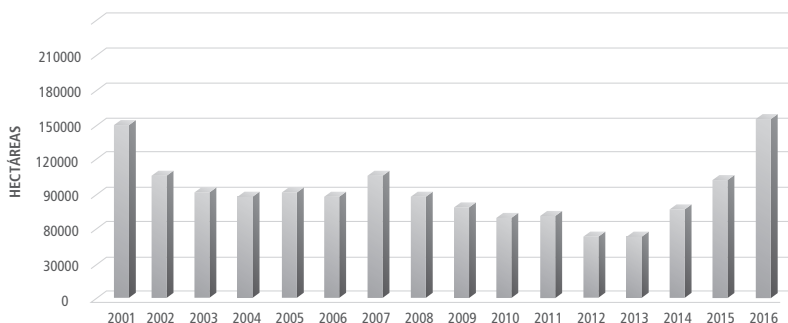
vos ilícitos en Cauca (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019, párr. 8,9).

Después de leer los puntos de vista emitidos por diferentes autores, y en los que se plantea someramente la efectividad del PNIS, es posible decir *a priori* que el PNIS es una alternativa a los problemas de cultivos ilícitos en el país; sin embargo, es importante reforzar sus componentes para lograr mejores resultados y hacer de la disminución de los cultivos ilícitos una consecuencia segura de este programa; sin embargo, su real efectividad solo puede ser comprobada desde su implementación, en 2017, y con base en las cifras que ha presentado hasta 2018.

La situación de los cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca después de la implementación del PNIS (2017 y 2018)

En la historia de Colombia, los cultivos ilícitos han sido partícipes de diferentes políticas públicas y estrategias gubernamentales formuladas dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico, que se inicia en la confrontación del Estado con los carteles de Medellín y de Cali y sigue con la prolongación de este flagelo a manos de grupos terroristas como las FARC, que se encargaron de aumentar las hectáreas sembradas y la población vinculada a este negocio ilegal. Tal afirmación es confirmada por cifras expuestas en los informes de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos emitidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017); específicamente, en el informe correspondiente a 2016, cuando se reporta uno de los mayores crecimientos: de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 en 2016, como se muestra en la figura 2 (UNODC, 2017).

Figura 2. Historial de las variaciones en los cultivos ilícitos en Colombia desde 2001 hasta 2016



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017).

La figura 2 muestra la situación de los cultivos ilícitos antes del PNIS; evidencia, además, un panorama desalentador: a pesar de que en 2012 y 2013 hay una disminución de los cultivos, desde 2014 se produjo un crecimiento constante de las hectáreas plantadas, lo que muestra una variación que va desde las 80.000 hectáreas hasta las 146.000, y pone en evidencia la difícil situación en la lucha contra los cultivos ilícitos, al igual que la necesidad de establecer medidas como el PNIS, para contribuir con esta lucha y facilitar el trabajo de las autoridades competentes y el de los proyectos implementados para mejorar la calidad de vida de quienes habitan el campo y han sido afectados directa o indirectamente por este tipo de siembras.

Cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca durante 2017

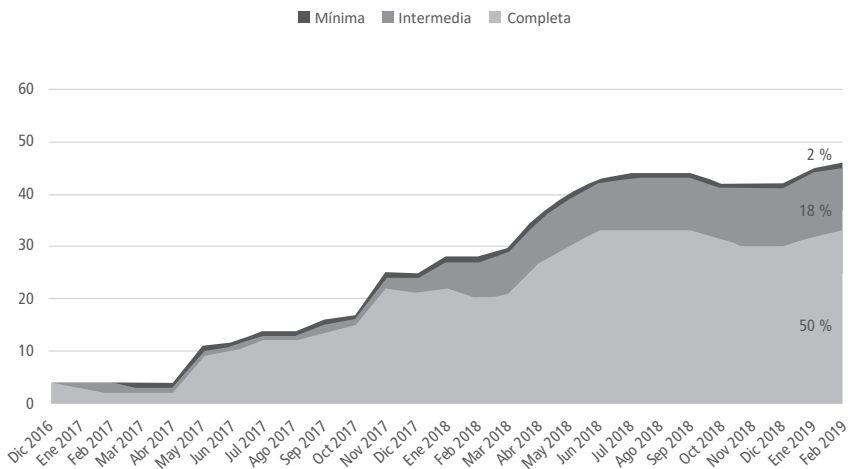
Como ya se mencionó, el principal objetivo del PNIS fue la disminución de los cultivos ilícitos en el país y del fenómeno del continuo crecimiento que estos presentaban en diferentes puntos del país. La implementación del PNIS mostraba una proyección que esperaba llegar a un escenario deseado en Colombia y en Cauca, donde las hectáreas sembradas fueran menos que el año anterior y donde las hectáreas erradicadas fueran más que durante el año previo.

Por su parte, el punto 4 del acuerdo final de paz “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” (2016), que contiene las propuestas para la erradicación de cultivos ilícitos y otras estrategias como el PNIS, muestra, según el informe elaborado por el Instituto Kroc (2019), los siguientes resultados al medirse la implementación de lo pactado frente a las problemáticas relacionadas con las drogas ilícitas en el país entre los negociadores del gobierno y de las FARC:

- El PNIS, identificado como el programa de sustitución de cultivos ilícitos, evidencia resultados favorables con el aumento de familias que se unieron a los acuerdos individuales para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la disminución del riesgo de resiembra.
- Aumentan los retos del PNIS para cumplir las condiciones y las obligaciones pactadas con las familias donde no existe presencia del Estado.
- Es importante implementar una estructura que se integre al PNIS y promueva la prevención del consumo de sustancias ilícitas para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y desmotivar la producción de cocaína con la reducción de la demanda.
- Se hace ineludible la búsqueda de estrategias de cooperación internacional que atiendan los requerimientos en cuestiones como el narcotráfico y otros fenómenos que producen violencia y la consolidación de la presencia de organizaciones armadas que tienen como medio de financiación este tipo de actividades ilegales, y las cuales obstaculizan la implementación y la efectividad del PNIS en todo el territorio nacional.

Así mismo, con su informe el Instituto Kroc (2019) determina que la solución lograda durante 2017 y 2018 frente a los problemas de las drogas ilícitas es mínima, pues a pesar de que el porcentaje de implementación ha crecido paulatinamente, son pocas las iniciativas y las metas que se han logrado, como se muestra en la figura 3.

Figura 3. Porcentaje de implementación de las estrategias y las soluciones al problema de las drogas luego de la firma del acuerdo de paz



Fuente: Instituto Kroc (2019).

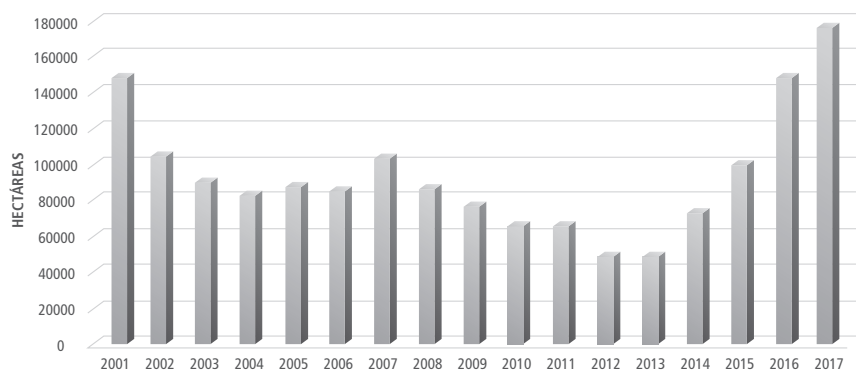
La figura 3 puede mostrar un escenario poco favorable para el PNIS, ya que el incumplimiento de las metas propuestas para este punto puede representar mayores retos para el PNIS, el cual, de acuerdo con el Instituto Kroc, sí mostró resultados positivos con la adhesión de más familias a los acuerdos voluntarios de sustitución de cultivos ilícitos.

Cultivos ilícitos en Colombia durante 2017

El informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos del PNIS correspondiente a 2017 muestra cifras que revelan una situación difícil para los cultivos ilícitos, pues los programas, las estrategias y las medidas asumidas por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos no estaban siendo efectivas, ya que, a lo largo de dicho año las hectáreas cultivadas —y, por ende, los territorios con presencia de cultivos de coca— llegaron a 167.400, según lo cual aumentaron en el 33% (Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, 2018).

En la figura 4 es posible observar la continuidad del fenómeno de crecimiento de los cultivos de coca en el país; en esta herramienta se demuestra lo que *a priori* se definiría como la ineficacia del PNIS y la de otras herramientas que fueron implementadas con la entrada en vigencia del acuerdo final con las FARC.

Figura 4. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde 2001 hasta 2017



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas, Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos (2018).

A primera vista, y a partir de las cifras del informe de monitoreo de la UNODC, podría concluirse de manera anticipada que el PNIS no estaba logrando sus objetivos; además, sin embargo, en el informe de la Defensoría del Pueblo sobre el PNIS (2017) se afirma que el PNIS y cualquier estrategia que pudiera implementarse a partir del acuerdo final de paz no sería suficiente ante una sociedad mundial que incrementa la demanda de drogas ilícitas y necesita estrategias que se encuentren alineadas con las políticas internacionales y la agenda política internacional.

La anterior afirmación puede resultar desconcertante respecto a lo que el Gobierno nacional planteó como una posible solución al problema de las drogas en el país; no obstante, si bien la Defensoría del Pueblo considera que el programa es una alternativa momentánea, también verifica el cumplimiento de las metas propuestas para el PNIS en el primer

año (2017), revisión en la cual se halló que hasta noviembre de 2017 se unieron, aproximadamente, 54.180 familias al programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, lo que representa la sustitución de 40.000 hectáreas de coca (pp. 47-48), como se muestra en la tabla 1, y pone en evidencia el incumplimiento de las metas propuestas para el primer año y, con ello, la innegable existencia de brechas en el PNIS.

Tabla 1. Hectáreas erradicadas y familias adscritas en el primer año al PNIS

AVANCE DEL PNIS - noviembre de 2017			
	Número de familias	Cantidad de hectáreas de coca	Grado de vinculación al PNIS
	29.600 familias	17.358 Has	Vinculación individual al PNIS
	24.580 familias	22.642 Has	Inclusión individual al PNIS Primer pago de asistencia alimentaria (o en proceso de entrega)
TOTAL	54.180 familias	40.000 Has	

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017).

Los resultados presentados previamente por la UNODC y por la Defensoría del Pueblo son complementados por los que exhibe la FIP (2018), entidad que revisa las cifras del primer año del PNIS y encuentra que en abril de 2017 el programa no logra los objetivos propuestos ni muestra indicios de alcanzar la meta de 50.000 hectáreas, lo cual, con la perspectiva de la fundación, muestra la amenaza a la sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos ilícitos y, con ello, a la sostenibilidad del PNIS, que encuentra en la desconfianza de los cultivadores hacia el Estado y en el cumplimiento de los beneficios prometidos los principales obstáculos para llegar a la meta propuesta.

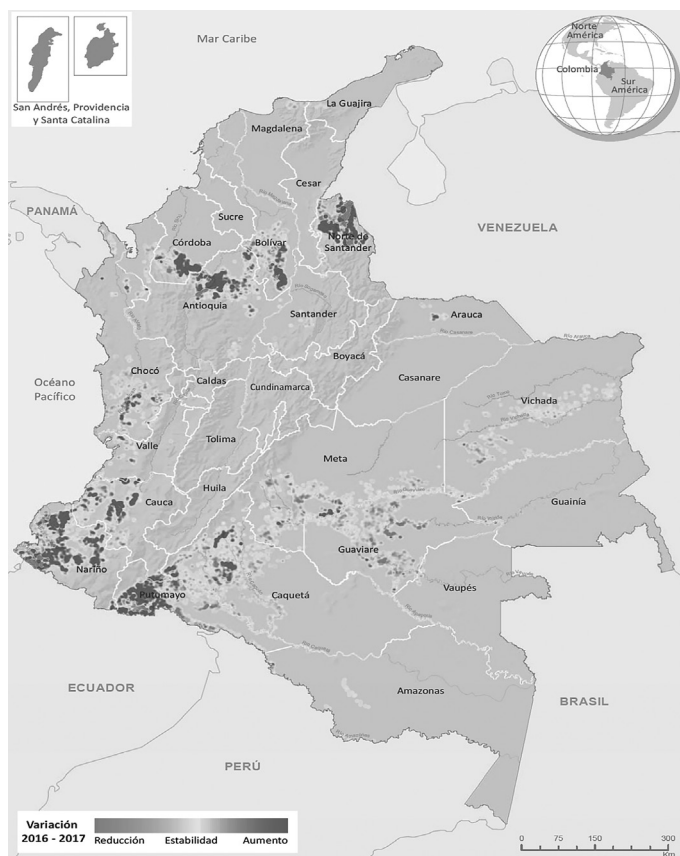
Cada uno de los resultados mostrados en este título hacen evidente la ineficacia del PNIS en la lucha contra el narcotráfico y contra los cultivos ilícitos; a primera vista, ello muestra que 2017 no fue un buen ciclo para dicho programa ni para la solución de las problemáticas relacionadas con las drogas en el país; evidencia, además, la necesidad de reestructurar el programa con base en los resultados y en los hallazgos hechos durante la verificación de las metas y los obstáculos.

Cultivos ilícitos en Cauca durante 2017

Por otro lado, pensar y generalizar los resultados que se hallaron en la gestión del PNIS durante 2017 a lo largo del territorio nacional podría conducir a una conclusión apresurada: cabría pensar que, en Cauca, una de las regiones más afectadas por los cultivos ilícitos, no hubo ningún avance desde la entrada en vigencia del acuerdo final y la implementación del programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Infelizmente, la anterior conclusión, al parecer apresurada, resulta ser cierta cuando se revisa el informe del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos de 2018, donde, a través de un mapa de puntos calientes, como se muestra en la figura 5, se evidencia que en Cauca la variación entre 2016 y 2017 llegó a un punto de estabilidad y aumento de los cultivos; de hecho, más de aumento que de estabilidad, pues en 2016 fueron 12.595 las hectáreas de coca identificadas, mientras que en 2017 la cifra aumentó a 15.960, lo cual pone de manifiesto una variación del 27% (pp. 30-31).

Figura 5. Mapa de puntos calientes que muestra las zonas con mayor presencia de cultivos ilícitos en el país



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas; informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos (2018).

Este mapa muestra un panorama desalentador, por cuanto con la firma del acuerdo de paz con las FARC se esperaba que la sustitución de cultivos ilícitos tuviera un proceso más rápido y eficaz, y que, con la motivación a los campesinos por medio de los subsidios y las asesorías técnicas para ejercer la transición de la ilegalidad a la legalidad, los procedimientos se simplificaran y la calidad de vida de los campesinos mejorase; pero, para sorpresa de todos, la sustitución de cultivos ilícitos no trajo los resultados esperados, lo cual revela el primer indicio de la

necesidad de reestructurar este programa gubernamental ante las falencias presentadas.

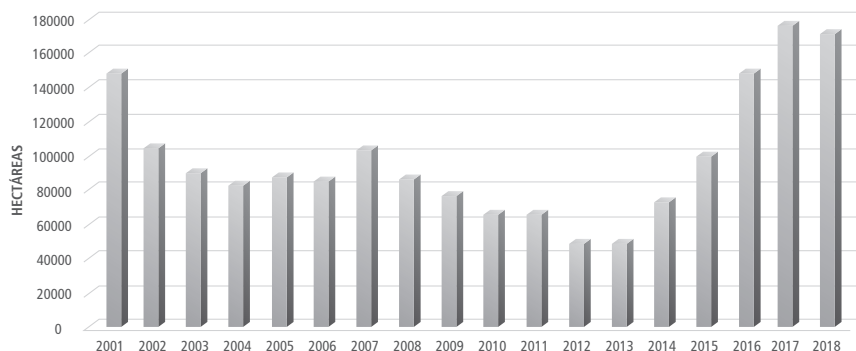
Ahora bien, la perspectiva de la Defensoría del Pueblo muestra otros resultados del PNIS en el departamento de Cauca, donde se suscribieron 3 acuerdos colectivos en los municipios de El Tambo, Rosas y Timbío, situación por la que la erradicación manual o forzosa de siembras ilegales continuó y logró erradicar 1.600 hectáreas en 2017 (Defensoría del Pueblo, 2017), lo que, en concepto de la Defensoría del Pueblo expuso aún más las debilidades del PNIS como principal estrategia para la sustitución de cultivos ilícitos y una mayor efectividad de la erradicación manual en todas las regiones del país, incluyendo el departamento de Cauca.

Las dos fuentes citadas para revisar los resultados logrados por el PNIS en Cauca muestran que una constante en el comportamiento del programa en todo el país fue el incremento de los cultivos ilícitos, y que los hechos demuestran la necesidad de reestructurar los parámetros de dicha estrategia para la disminución de los cultivos ilícitos en esa zona del país; también demuestra, una vez más, la existencia de brechas que ponen en jaque la efectividad del programa y el cumplimiento de los objetivos que se le asignaron a este en el punto 4.1.2 del acuerdo final.

Cultivos ilícitos en Colombia y en Cauca durante 2018

La revisión de las posibles brechas en el PNIS continúa en 2018, con la verificación del cumplimiento de las metas propuestas en la sustitución de los cultivos ilícitos en Colombia. En el año en mención se muestra que, luego de 4 años de mantener una tendencia al crecimiento de las hectáreas de coca sembradas, se presenta una reducción del 1,2%; es decir, los territorios sembrados pasan de 171.000 en 2017 a 169.000 en 2018, como se muestra en la figura 6 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Figura 6. Crecimiento de los cultivos ilícitos desde 2001 hasta 2018



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Si bien es cierto que no hay una reducción significativa, en 2018 la disminución del 1,2% en la siembra de sustancias ilegales en Colombia evidencia que con el cambio de gobierno y el redireccionamiento de estrategias como el PNIS, este tipo de programas se transforman en una herramienta que, además de lograr la congelación de los territorios con cultivos de coca, sienta las bases que fijan los límites de estos sembrados; en otras palabras, la congelación de los territorios con cultivos de coca no es sino la materialización de uno de los objetivos del PNIS y del Gobierno nacional: evitar que otra parte del territorio nacional sea utilizada como espacio para la siembra de coca u otro tipo de sembrados destinados a drogas ilícitas, como los de marihuana o los de amapola.

Entre tanto, la FIP (2019) toma como punto de referencia a la UNODC para advertir que en 2018 y hasta el último día del primer mes de 2019, de las 51.824 hectáreas vinculadas al PNIS, un total de 29.393 de las hectáreas, que representan el 56% de estas, son parte de la erradicación voluntaria lograda con la firma de compromisos colectivos en algunas de las regiones contagiadas por los cultivos ilícitos; así mismo, de dicho porcentaje solo 9,6 hectáreas corren el riesgo de ser escenario de resiembra (p. 24).

Con la perspectiva de la FIP (2019), los logros del PNIS son percibidos en otros resultados:

- El 76% de las 130.000 familias adscritas al PNIS han firmado acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos ilícitos.
- Las familias vinculadas al programa muestran que en el país solo el 0,6% de la totalidad adscrita muestra riesgo de resiembra en sus territorios.

No obstante, también se encuentran puntos negativos, con los que es posible identificar problemas de fondo que a la postre pueden poner en riesgo la continuidad del programa, e incluso, la sustitución de cultivos ilícitos, pues una de las grandes problemáticas del PNIS es la falta de liquidez para cubrir los gastos que dicha estrategia genera: pago de subsidios a los campesinos y pago de la asistencia técnica prestada a los campesinos, entre otros. De igual forma, el avance logrado en la disminución de cultivos ilícitos no puede ser interpretado como una victoria total, pues, de la misma forma como sucedió en 2017, las cifras y las tendencias que describen la efectividad a lo largo del país pueden ser diferentes de lo observado en departamentos como Cauca, región del país que, con la presencia marcada del conflicto armado, también ha sido partícipe de la cadena de valor del narcotráfico, lo cual indica que la presencia de cultivos ilícitos hace parte de la lucha constante del gobierno y las instituciones que lo representan en esta zona del país.

Cultivos ilícitos en Cauca durante 2018

Así como sucedió en 2017, los avances en materia de cultivos ilícitos no son lo mismo que el aumento de las familias y los territorios adscritos a la sustitución de cultivos ilícitos. Nuevamente, Cauca es el escenario donde los sembrados de coca se incrementaron en el 7%, cifra que concuerda con la conclusión de la UNODC, según la cual el 64% de la coca en esta zona del país se encuentra cerca de varias poblaciones marcadas por la violencia, entre ellas, la población de Argelia, Cauca (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Así mismo, Cauca es uno de los 22 departamentos del país con presencia continua de cultivos ilícitos, y hace parte de los 5 departamentos

con variación negativa durante 2018; es decir, con un aumento notable de las zonas sembradas con cultivos ilícitos, pues pasa de 15.960 hectáreas en 2017 a 17.117 hectáreas en 2018, lo cual muestra una variación del 7% (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 32) que a simple vista es poca cosa, pero en materia de drogas puede significar el aumento del monopolio del narcotráfico en la zona. Por lo anterior, Cauca hace parte de los ya mencionados *puntos calientes*, que marcan la densidad de los cultivos en el territorio nacional, como se muestra en la figura 7, y que lo incluyen dentro de las zonas que representan un reto para el PNIS y el Gobierno nacional.

Figura 7. Mapa de la densidad de cultivos ilícitos en Colombia durante 2018



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Es notable que frente al mapa de puntos calientes de 2017 el panorama haya mejorado; sin embargo, eso no significa que haya un panorama favorable, por cuanto los cultivos siguen vigentes, junto con la violencia y la presencia de GAO, grupos residuales de las FARC, el ELN y otras estructuras delincuenciales que continúan operando en la región; sobre lo anterior la UNODC afirma:

En 2018, el 70% de los desmantelamientos de infraestructuras de producción primaria; el 74 % de las infraestructuras de producción de clorhidrato de cocaína afectadas, y el 56% de las incautaciones de base de cocaína reportadas en el país, se concentraron en cuatro departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca. (2019, p. 68)

Por otra parte, según las cifras que hablan del PNIS, en 2018 hubo 99.097 familias que se vincularon al programa en el departamento del Cauca; dichas familias provienen de los municipios de Jambaló y Rosas, donde las familias ya han recibido el primer pago por ser parte de la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos, caso contrario al municipio del Tambo que aumenta la amenaza de la presencia de cultivos de coca (p. 109).

Desde un punto de vista personal, las cifras de Cauca que arrojan los estudios hechos por la UNODC pueden mostrar un avance en el papel del PNIS dentro del cumplimiento del acuerdo de paz, la reforma rural y la reestructuración para consolidar la paz en el territorio caucano, uno de los más afectados por el conflicto armado; no obstante, es difícil afirmar que el PNIS ha servido en un departamento que a lo largo de los últimos cuatro años muestra una densidad alta en la concentración de cultivos de coca, y donde, aparentemente, son altas las posibilidades de resurja el conflicto armado.

Por su parte, la FIP expone la situación de 2018 del PNIS y de los recolectores, que también hacen parte de dicho programa; de acuerdo con el informe de la entidad, los recolectores adscritos al programa no están vinculados al plan de atención, lo cual pone de manifiesto otro problema que marca las brechas del PNIS. Lo anterior se une a la situación de seguridad de quienes se relacionan con los procesos de inscripción a los procesos en Cauca o los lideran: por ejemplo, en el municipio Policarpa

las Autodefensas Gaitanistas se han encargado de reunirse con líderes de las Juntas de Acción Comunal para amenazarlos y advertirlos de lo que puede pasar si siguen promoviendo la sustitución de cultivos ilícitos y el PNIS.

Hasta ahora, la UNODC y la Fundación Ideas para la Paz exponen un escenario no muy diferente del que se presenta en 2019; si bien es cierto que en las estadísticas generales las cifras muestran un resultado positivo, en la focalización hecha en Cauca los datos no evidencian algún tipo de avance; es complicado emitir una conclusión apresurada con la que se sentencie la ineficacia del PNIS; sin embargo, sí existe la posibilidad de reconocer que hay varias fallas en la formulación y la implementación de este programa, que, al parecer, necesita ser fortalecido para alcanzar las metas propuestas por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y los negociadores de La Habana.

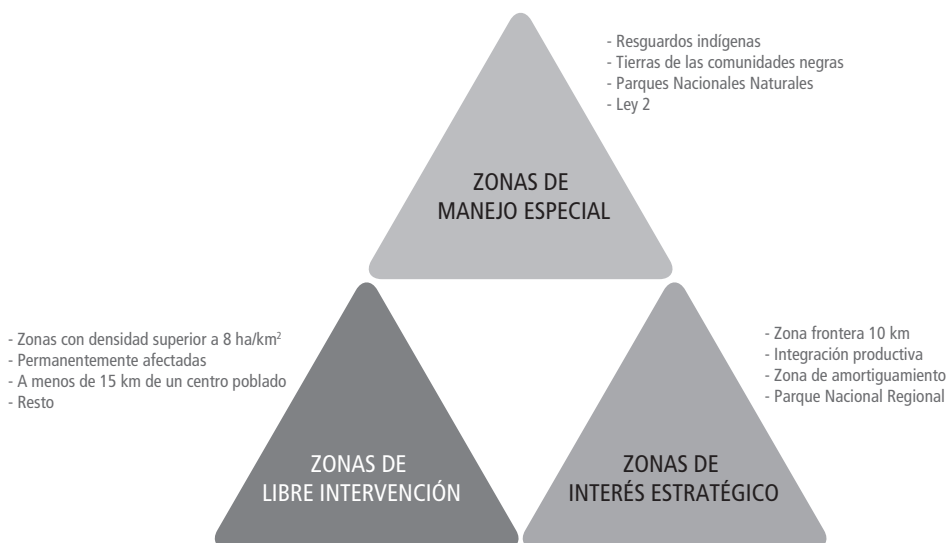
Cambios hechos al PNIS durante el gobierno Duque

El cambio de gobierno cobija una parte del periodo del PNIS estudiado en el presente documento; por eso, es importante mencionar que 2018 finaliza en medio de un entorno de transición en el que, a pesar de la continuidad del programa, fue necesario crear una herramienta adicional que complementara las acciones del PNIS y lo reestructurara, con miras al cumplimiento de metas que pudieran ayudar a reducir el impacto de los cultivos ilícitos en el país y en Cauca.

En agosto de 2018 termina la incertidumbre y se confirma la continuación del PNIS por medio de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018-2022; no obstante, dicho programa tendría un cambio, que se materializa a través de la Política Integral Ruta Futuro, que tiene como pilares: 1) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; 2) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; 3) desarticular y afectar las estructuras criminales, y 4) afectar las economías y las rentas criminales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019, p. 24).

Así mismo, esta política clasifica los territorios con presencia de cultivos ilícitos teniendo en cuenta la densidad de los cultivos, la afectación que hacen a la población civil y las oportunidades de mejora, como se muestra en la figura 8.

Figura 8. Clasificación de territorios con cultivos ilícitos según la Política Ruta Futuro



Fuente: elaboración propia, con base en información obtenida de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019).

Aparentemente, las mencionadas modificaciones están mostrando resultados favorables, por cuanto el incremento de cultivos ilícitos se detuvo y existe una reducción del 1,2% en las cifras, que pasaron de 171.000 hectáreas sembradas por km² a 169.000 hectáreas sembradas por km² (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019), teniendo en cuenta que dentro de la reducción de los cultivos ilícitos se contempla la sustitución de cultivos de coca; por lo tanto, es posible deducir *a priori* que el PNIS y la reestructuración han funcionado.

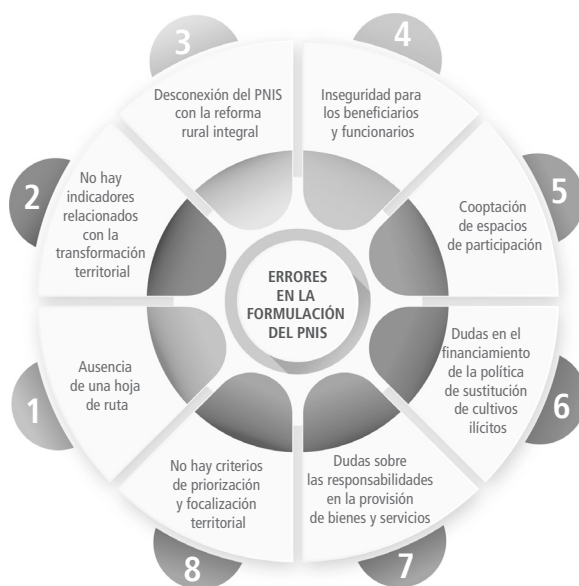
Brechas existentes en el PNIS y cambios efectuados en el programa a partir de 2018

Brechas identificadas en el PNIS

El término “brecha” tiene varias definiciones; algunas de ellas se relacionan con la salud; otras, con las estructuras de los edificios, y otras, con la gestión pública de un país. No obstante, y teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo, este es un vocablo que, por lo común, se utiliza para explicar los vacíos que se encuentran en alguna política pública o las posibles falencias en su formulación y su posterior implementación.

Teniendo claro este concepto, es posible proseguir con la identificación de los errores que produjeron las brechas identificadas a lo largo de este artículo. De acuerdo con la FIP (2019), dentro de la lista de errores se encuentran las que se muestran en la figura 9.

Figura 9. Errores en la formulación y la implementación del PNIS



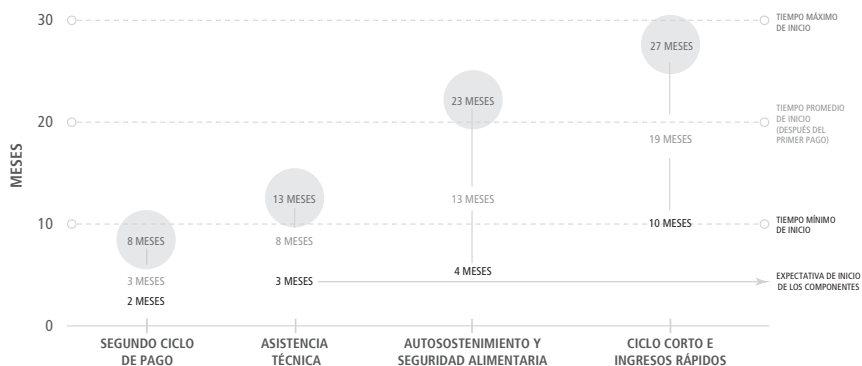
Fuente: elaboración propia, con base en información de Fundación Ideas para la Paz (2019).

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz, los mencionados errores marcaron el punto de partida para establecer metas que no se podían cumplir frente a la sustitución y la erradicación de cultivos ilícitos, y para la identificación problemáticas en el primer año de implementación del PNIS; a eso se suma el hecho de que el PNIS entra en vigencia en medio de un ambiente difícil y que no contaba con las condiciones necesarias para su ejecución de la manera más apropiada y orientada a las metas ya descritas (la sustitución de 50.000 hectáreas).

A partir del análisis hecho por la FIP (2019), se identifican las primeras brechas; estas son:

- **Brecha de financiación:** El PNIS no cuenta con el capital necesario para pagar los costos correspondientes a las familias que están adscritas a los acuerdos colectivos, ni a las que se inscriban desde 2019.
- **Brechas operativas:** La ejecución del programa ha estado limitada por la carencia de personal y la falta de articulación con las entidades territoriales que pueden incrementar el personal y, con ello, las capacidades necesarias para el desarrollo de los componentes del programa. Dentro de las brechas operativas se incluyen también las fallas en materia de asistencia técnica, la cual, a su vez, se ha visto retrasada por cuestiones de pagos y selección de organizaciones que apoyan la labor de los nuevos proyectos; con ello, también se demoran la formulación y el inicio de los proyectos productivos, hecho que produce desconfianza en el programa e incertidumbre para las familias que dejan los cultivos ilícitos, y ante tal situación no encuentran otra forma de ingreso.
- **Brecha de tiempo:** Los componentes no están siendo desarrollados en el tiempo esperado o planeado; la cobertura del PNIS resulta insuficiente ante a la inscripción de recolectores y campesinos cultivadores inscritos; por ende, la asistencia técnica ha sido poca frente a la necesaria, y los pagos y la seguridad alimentaria han sufrido retrasos que imposibilitan el cumplimiento de los tiempos del PNIS, como se muestra en la figura 10.

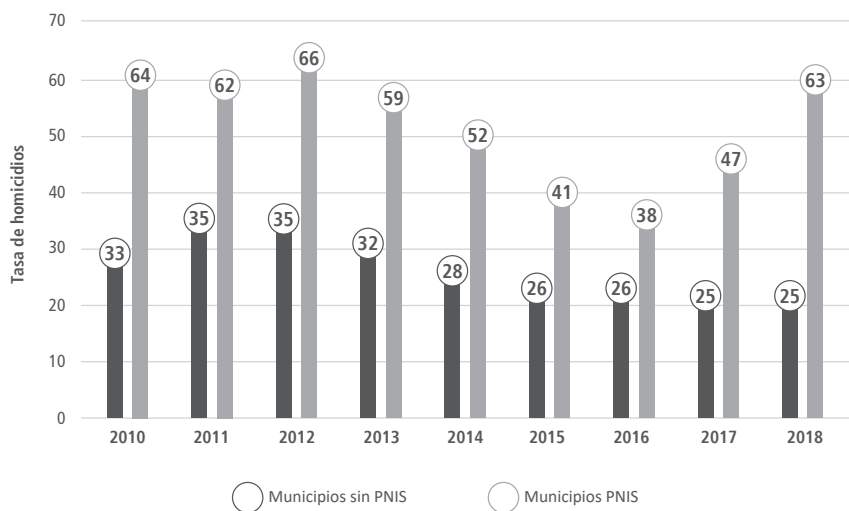
Figura 10. Representación gráfica de la brecha de tiempo identificada por la FIP en la ejecución del PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2019).

- **Brechas en los sistemas de información:** La carencia de herramientas para obtener información de las familias que se vinculan al programa desencadena sanciones a las familias, que a la postre son sancionadas por no cumplir con los requisitos, y entonces los lotes son partidos para seguir con los cultivos de coca, con la sustitución de las siembras, etc.
- **Brechas sociales:** Dentro de la implementación del PNIS existen grupos de recolectores apartados de las actividades de interés comunitario que incluyen la asistencia alimentaria y el empleo temporal, situación que genera dificultades, por cuanto no se está cumpliendo con las promesas hechas y los recolectores deben migrar a zonas donde hay cultivos ilícitos, como en El Tambo.
- **Brechas de seguridad:** En este tipo de fallas se contempla la ausencia de estrategias de seguridad para promotores, adscritos y funcionarios del PNIS en zonas de Colombia y de Cauca donde operan el ELN y grupos residuales de las FARC, que siguen delinquiendo y con la muerte de líderes sociales y de civiles crean una situación que evidencia el peligro para quienes se adhieren al PNIS, como se muestra en la figura 11; además, fomentan que el riesgo de resiembra se mantenga.

Figura 11. Estadísticas de homicidios en municipios sin PNIS y en municipios donde funciona el PNIS



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2019).

Por otro lado, las mencionadas brechas sociales son confirmadas por la FIP y por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en la publicación *¿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)* (2018), en la cual demuestran que a las situaciones descritas se suman la caracterización demográfica de los territorios con cultivos ilícitos, donde se deja de lado la situación de pobreza de cultivadores y recolectores, a lo cual se suman las brechas de género, lo que, a su vez, en algunos casos puede representar un obstáculo para vincular a mujeres dentro del programa (pp. 7-9).

Otros autores también reconocieron la existencia de brechas en los primeros años de ejecución del PNIS; un ejemplo es Johana Silva (2018), quien, desde un punto de vista, contrario al del gobierno, expresa que una de las brechas del PNIS es la ausencia de la intervención integral del Estado, por cuanto es necesario atender con prontitud las necesidad de cultivadores y recolectores que no se lucraron de dicha actividad, y por

eso hacen parte de la población pobre de regiones de Colombia como Cauca (p. 56).

Una última muestra de las brechas del PNIS en Colombia y en Cauca la presentan Isabel Pereira y Luis Felipe Cruz (2017), cuya obra complementa la ya identificada brecha de seguridad, a la cual reconocen como brecha de “seguridad, defensa, justicia, salud y desarrollo” (p. 14), y que se concentra en la ausencia de instituciones, actores y autoridades coordinados, que trabajen de manera conjunta para cerrar las demás brechas del PNIS en Colombia y en Cauca y, además, contribuyan a la disminución de los cultivos ilícitos desde la erradicación y la sustitución de siembras ilegales.

Conclusiones

La revisión del PNIS, su definición, su finalidad y sus objetivos permiten observar que en el país hay distintas herramientas que han sido implementadas en la búsqueda de soluciones efectivas que contribuyan a la disminución de cultivos ilícitos; el PNIS, que entra en vigencia con el Decreto Ley 896 de 2017, plantea una propuesta interesante, en la que se les ofrece a campesinos y cultivadores una vida diferente; sin embargo, hay brechas sociales, económicas y financieras que demuestran la falla en la planeación del programa analizado y la posibilidad de fallar en alcanzar las metas propuestas; sobre todo, cuando se trata del periodo de postacuerdo con las FARC.

Por otro lado, la revisión y el análisis de las cifras presentadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la FIP, concernientes a los cultivos ilícitos y la sustitución de estos en el territorio nacional y en Cauca, permiten encontrar la difícil situación de la política antidrogas en Colombia y la ineludible necesidad de reestructurar estrategias como el PNIS para alinearlas con políticas rurales e internacionales; esto, con el fin de encontrar soportes y apoyo que sirvan en momentos de crisis y aseguren hasta cierto punto la efectividad de los programas de sustitución de cultivos ilícitos en el país.

A lo largo de este trabajo se relacionaron la definición, los objetivos y la finalidad del PNIS; así mismo, se presentaron las cifras de sustitución y cultivos ilícitos con los que fue posible encontrar las fallas de la implementación del programa y, al mismo tiempo, revisar cuál fue el papel que el PNIS jugó desde su implementación, el cual, con base en los datos estadísticos, fue superfluo, ya que desde el momento de la formulación de las estrategias y los componentes no se hizo una planeación prospectiva que ayudara con la prevención de escenarios que se presentan en la actualidad, y dentro de los que se encuentran la migración de recolectores que no han recibido los beneficios del PNIS o los campesinos cultivadores que, ante la presión de los GAO que aun delinquen en estas zonas, siguen con la siembra ilegal, y en algunos casos combinan sus parcelas para recibir los dos beneficios: el pago del subsidio del gobierno y el pago por la producción de coca.

Finalmente, las brechas encontradas hasta mediados de 2018 se relacionan con aspectos básicos de la sociedad colombiana: economía, problemáticas sociales y seguridad; todos estos aspectos juegan un papel importante dentro de la construcción de paz y la minimización del impacto de los cultivos ilícitos y el narcotráfico en zonas como Cauca, departamento que ha sufrido los efectos del conflicto armado y se mantiene bajo el yugo del narcotráfico esperando que la revisión del PNIS, de sus efectos y de sus resultados lleve a la implementación de estrategias capaces de lograr que la reducción de los cultivos ilícitos a través de la sustitución también se dé en esta zona del país.