

Una sustitución precaria: política de drogas y conservación sin el campesinado

*Luis Felipe Cruz-Olivera
María José León-Marín*

DOCUMENTOS 93



EMERGENCIA
CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL



FONDO NORUEGO PARA LOS
DERECHOS HUMANOS

Dejusticia

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una apuesta del Acuerdo de Paz para reemplazar los ingresos que obtienen las familias del mercado ilegal de la coca. Sin embargo, el PNIS replicó errores de programas de sustitución anteriores, y en su diseño desconoció el hecho de que la mitad de los cultivos declarados ilícitos están en zonas de manejo especial. El aumento de los cultivos de hoja de coca en estas zonas genera enormes retos al Estado colombiano para adaptar el modelo de desarrollo alternativo y evitar que la política de drogas profundice el deterioro o la degradación de ecosistemas que el Gobierno nacional está obligado a proteger en el marco de la emergencia climática. La conclusión es que el PNIS desconoció los derechos a la participación, debido proceso y mínimo vital de las familias campesinas que firmaron acuerdos de sustitución, y tampoco avanzó en la implementación del enfoque ambiental. Nuestra postura es que ninguna de las acciones de la política de drogas, de la mitigación o adaptación del cambio climático o la conservación ambiental debe ir en contravía de los derechos de las poblaciones campesinas que habitan la Amazonía, no sólo porque es inconstitucional sino porque es ineficiente desde la política pública. No hay sustitución de cultivos sin economía campesina fuerte, así como no hay protección de los bosques sin derechos de las poblaciones que los habitan. Al final sugerimos algunas ideas para armonizar conservación y derechos de las familias campesinas que cultivan coca.

Palabras clave: incentivos a la conservación, cultivos ilícitos, desarrollo alternativo, cambio climático.

The National Comprehensive Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) is a cornerstone of the Peace Agreement, designed to replace the income families earned from the illegal coca market. However, the PNIS repeated mistakes from previous substitution programs and, in its design, overlooked the fact that half of the declared illicit crops are located in special management zones. The increase in coca leaf cultivation in these areas poses enormous challenges to the Colombian state in adapting the alternative development model and preventing drug policy from exacerbating the deterioration or degradation of ecosystems that the national government is obligated to protect in the context of the climate emergency. The conclusion is that the PNIS disregarded the rights to participation, due process, and a minimum living standard for peasant families who signed substitution agreements, and it also failed to advance the implementation of an environmental approach. Our position is that none of the actions related to drug policy, climate change mitigation or adaptation, or environmental conservation should undermine the rights of peasant populations inhabiting the Amazon, not only because it is unconstitutional but also because it is inefficient from a public policy perspective. There is no crop substitution without a strong peasant economy, just as there is no forest protection without the rights of the populations that inhabit them. Finally, we suggest some ideas for harmonizing conservation and the rights of peasant families who cultivate coca.

Keywords: incentives for conservation, illicit crops, alternative development, climate change.

Para citar este libro:

Cruz-Olivera, L., León-Marín, M. (2024). *Una sustitución precaria: política de drogas y conservación sin el campesinado*. Dejusticia

Luis Felipe Cruz-Olivera

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Ha estudiado la calidad de vida en territorios de cultivo de coca y el impacto de las políticas de drogas en el acceso a derechos sociales de poblaciones cocaleras. Participó en la redacción de los libros *“El daño que nos hacen”*, *“Laberintos de prohibición y regulación”* y *“Las trabas constitucionales para la regulación del mercado de drogas en Colombia”*. Actualmente es investigador de la línea de Política de Drogas en Dejusticia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3670-9292>

María José León-Marín

Abogada y literata de la Universidad de Los Andes, donde investigó para la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública. Fue pasante de justicia transicional e investigadora de política de drogas en Dejusticia. Actualmente trabaja en la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022 de la Corte Constitucional, en temas de política pública, paz y seguridad. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4184-3827>

Una sustitución precaria

Política de drogas
y conservación
sin el campesinado

Luis Felipe Cruz-Olivera

María José León-Marín



EMERGENCIA
CLIMÁTICA
Y JUSTICIA AMBIENTAL

Apoyado por:



FONDO NORUEGO PARA LOS
DERECHOS HUMANOS

*documentos/*Editorial Dejusticia

Cruz Olivera, Luis Felipe

Una sustitución precaria: política de drogas y conservación sin el campesinado / Luis Felipe Cruz-Olivera, María José León-Marín–
Bogotá: Editorial Dejusticia, 2024.

216 páginas; 15 x 24 cm – (Documentos)

ISBN 978-628-7764-06-4

1. Incentivos a la conservación 2. Cultivos ilícitos 3. Desarrollo alternativo 4. Cambio climático.

Documentos Dejusticia 93

UNA SUSTITUCIÓN PRECARIA

Política de drogas y conservación sin el campesinado

ISBN: 978-628-7764-07-1 Versión digital

ISBN: 978-628-7764-06-4 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57) 601 608 3605

info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Corrección de estilo: María José Díaz Granados

Diseño e ilustración portada: Gonzalo Fernández

Preprensa: Diego Alberto Valencia

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Bogotá, D.C., noviembre de 2024

Este material ha sido elaborado con el apoyo del Fondo Noruego para los Derechos Humanos. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Dejusticia y no necesariamente refleja los puntos de vista del Fondo Noruego para los Derechos Humanos.

Contenido

SIGLAS	ix
AGRADECIMIENTOS	xi
TIEMPOS DE EMERGENCIA Y CAMBIOS DE RUMBO: ESTUDIO INTRODUCTORIO	xiii
Derechos humanos, emergencia climática y comunidades como actoras del cambio	xvi
Una justicia climática multidimensional y centrada en los derechos humanos	xix
Nuestra colección	xxiii
Bibliografía	xxv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 SUSTITUCIÓN, CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y CAMPESINADO	11
El desarrollo alternativo con muchos adjetivos	11
Figuras de protección ambiental y obligaciones internacionales del Estado colombiano para mitigar el cambio climático	23
Los derechos del campesinado que cultiva coca	38
CAPÍTULO 2 EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS Y SU IMPLEMENTACIÓN: LA SUSTITUCIÓN PRECARIA	49
Los propósitos del PNIS y sus inicios	49

Los compromisos y componentes derivados de los acuerdos del PNIS	52
La institucionalidad participativa que creó el PNIS	62
CAPÍTULO 3	
LOS RESULTADOS DE UNA SUSTITUCIÓN PRECARIA	69
La judicialización del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.....	90
Las reglas de la Corte Constitucional sobre la sustitución, la erradicación y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.....	94
CAPÍTULO 4	
POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN COMO FORMA DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	105
Las políticas de cambio climático y la deforestación	106
¿Es la coca un motor del problema de la deforestación?.....	116
CAPÍTULO 5	
LA ADOPCIÓN DEL ENFOQUE AMBIENTAL EN EL PNIS	125
La apuesta por el enfoque ambiental	127
Los efectos de las decisiones en materia ambiental en el caso de Miraflores (Guaviare).....	140
CONCLUSIONES	
SE DEBE CUMPLIR CON EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO MIENTRAS SE IMPLEMENTAN CAMBIOS.....	149
Ideas para armonizar conservación y derechos de las familias campesinas que cultivan coca	155
REFERENCIAS.....	161
ANEXOS	177

SIGLAS

Acuerdo Final de Paz (AFP)

Agencia de Renovación Territorial (ART)

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Áreas de Reserva Forestal (ARF)

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac)

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP)

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)

Consejos Asesores Territoriales (CAT)

Consejos Municipales Especiales de Seguimiento (CMES)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS)

Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI)

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

gases de efecto invernadero (GEI)

índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

índice de pobreza multidimensional (IPM)

Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena)

Corporación Autónoma Regional (CAR)
Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
necesidades básicas insatisfechas (NBI)
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
(UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime)
pago por servicios ambientales (PSA)
Parques Nacionales Naturales (PNN)
Plan de Atención Inmediata familiar (PAI)
Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)
Planes Integrales Comunitarios y Municipales
de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)
Procuraduría General de la Nación (PGN)
Programa Nacional Integral de Sustitución
de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)
Reforma Rural Integral (RRI)
Sistema de Información del PNIS (SISPNIS)
Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci)
Sistema Nacional Ambiental (SINA)
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)
United Nations General Assembly Special Session (Ungass)
Zonas de Reserva Forestal (ZRF)

AGRADECIMIENTOS

La investigación y escritura de este libro se desarrollaron en el marco de las actividades del proyecto financiado por el Programa de Bosques del Fondo Noruego de Derechos Humanos (FNDH). El objetivo de este proyecto es construir propuestas de armonización entre las figuras de protección ambiental y los derechos territoriales de comunidades locales, además, fortalecer a las organizaciones de las co-partes del programa de bosques del FNDH en herramientas para la gobernanza ambiental, la incidencia para la conservación y la gestión del bosque amazónico.

Agradecemos el trabajo de las líneas de justicia étnico racial, campesinado y tierras, justicia ambiental, al equipo institucional y la Escuela D que permitieron llevar a cabo los talleres de diagnóstico y fortalecimiento institucional de las organizaciones co-partes del programa de bosques del FNDH. Especial mención a Isabel de Brigard y Natalia Escobar quienes lideraron la planeación de los espacios y nos ayudaron a recolectar información, opiniones y datos para la construcción del diagnóstico y recomendaciones de este libro.

Queremos agradecer a Miguel Burgos del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Konrad Adenauer Stiftung, quien apoyó el trabajo de campo que realizamos en septiembre de 2022 en el departamento de Putumayo. Un especial saludo a Ana María Rueda y Tatiana Mosquera de la Fundación Ideas para la Paz quienes coorganizaron el diálogo “La Sustitución con Enfoque Ambiental” en junio de 2022, de ese surgieron propuestas que retomamos en las conclusiones.

De la misma forma queremos reconocer el aporte de Fabián Peñaloza, ingeniero catastral, que aportó al proceso de elaboración de la cartografía del taller y del mapa que usamos en el capítulo 4. Además, queremos hacer una mención a Javier Revelo con quien tuvimos conversaciones

estimulantes que nos permitieron indagar sobre la importancia de reconocer la racionalidad económica del campesinado, especialmente de aquel que cultiva coca.

Hacemos un reconocimiento a Diana Esther Guzmán, Laura Santacoloma, Paola Molano, Carlos Quesada, Isabel Pereira Arana, Natalia Escobar, Sergio Pérez y Rodrigo Uprimny quienes aportaron comentarios e ideas para fortalecer nuestros argumentos en un seminario interno realizado el 2 de febrero de 2024. Ana María Rueda también participó como comentarista externa y contribuyó a que el texto tuviera un sentido más práctico.

Queremos agradecer al equipo institucional de Dejusticia sin el que no sería posible el trabajo que hacemos a diario. Gracias a Ady Ruiz, Alexander Rojas, Andrés Castañeda, Ximena Gómez, Daniela Rengifo, Diego Álvarez, Diego Espinal, Jazmín Mejía, Juan Cabal, Lina Álvarez, Lorena Gómez, Luis Daza, Natalia González, Sandra Forero, Tania Higuera, William Morales y Yaneth Vargas. Agradecemos el trabajo y la atención al detalle en el proceso editorial que lideró Claudia Luque.

Por último, pero no menos importante, queremos agradecer a todas las personas y organizaciones que participaron en entrevistas y grupos focales por compartir sus opiniones, ideas, frustraciones y ansiedades por el futuro de la implementación del programa de sustitución. Esperamos que este libro contribuya a fortalecer el debate sobre la necesidad de que sus voces sean guía de los cambios institucionales necesarios.

TIEMPOS DE EMERGENCIA Y CAMBIOS DE RUMBO: ESTUDIO INTRODUCTORIO

Sergio Chaparro Hernández¹

Diana E. Guzmán-Rodríguez²

Paulo Ilich Bacca Benavides³

La emergencia climática representa una amenaza para la existencia de todos los aspectos de las sociedades humanas y de otras especies. La trayectoria actual de las emisiones de gases de efecto invernadero es la principal causa del cambio climático antropogénico. La acumulación de estos gases en la atmósfera, que hemos producido a gran escala desde que inició la industrialización, ha causado el aumento promedio de la temperatura en el planeta. De acuerdo con las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (ipcc, por sus siglas en inglés), el calentamiento global causado por las actividades humanas está en un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C con respecto a los niveles de temperatura preindustriales; y entre 2030 y 2052, estaríamos por llegar al punto de no retorno de 1,5 °C (Intergovernmental Panel on Climate Change [ipcc], 2019). El cambio climático es, entonces, una transformación progresiva de las condiciones climáticas predominantes. Por tratarse de un fenómeno progresivo, lo que hasta hace unos años parecía imperceptible hoy es innegable. Este cambio en la temperatura afecta otros factores climáticos, que experimentamos a través de temperaturas extremas y cambios drásticos en los patrones de lluvias, entre otros.

-
1. Coordinador del área internacional de Dejusticia.
 2. Directora general de Dejusticia y profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia.
 3. Subdirector de Dejusticia y profesor de la Universidad Javeriana.

La emergencia climática, en interacción con la pérdida de biodiversidad, la contaminación, y otras crisis planetarias relacionadas, nos sitúan en una coyuntura crítica. Sus impactos pueden ser devastadores y ya los estamos viviendo. Incluyen vidas perdidas o en riesgo gracias a los fenómenos climáticos extremos, la destrucción de medios de vida, el colapso de ecosistemas, e incluso la desaparición de especies y comunidades enteras. Hoy nos enteramos de estos y otros daños (económicos, sociales y ambientales) con solo poner atención a las señales de afectaciones en nuestros entornos o con darle una mirada a las noticias climáticas del último mes. *Cambio climático, sequía y crimen encienden la crisis por incendios en Suramérica*⁴; *“Los mares nos darán nuestro merecido”: la advertencia del secretario general de la onu sobre la crisis climática*⁵; y *Cambio climático: ¿amenaza para la banca u oportunidad para innovar?*⁶ son solo algunos de los titulares de las últimas noticias. No son necesarias las advertencias reiteradas de la ciencia para saber que nos encontramos ante el inmenso desafío colectivo de lograr un cambio de rumbo rápido y global.

La emergencia climática exacerba las desigualdades existentes y crea nuevas injusticias. En el núcleo del problema está un modelo de desarrollo altamente dependiente de los combustibles fósiles y otros sectores económicos con una alta huella ecológica que han generado una distribución histórica y geográfica muy desigual e injusta de costos y beneficios. Esta situación ha creado enormes asimetrías de poder, reforzadas por sistemas disfuncionales en distintos campos que, igualmente, sostienen las desigualdades iniciales que existen entre países y al interior de estos.

A escala mundial, los países responsables de las mayores emisiones de gases de efecto invernadero se resisten a asumir su deuda ecológica con el resto del mundo, mientras que los menos responsables de estas emisiones sufren de forma desproporcionada los efectos del cambio climático (Mendelsohn *et al.*, 2006). Entre estos últimos se encuentran buena parte de los países del sur global, un concepto en el cual se incluye a países de África, Asia, América Latina y el Caribe, entre otros. Todos ellos comparten historias de colonización, dominación y sobreexplotación que los sitúan en una posición subordinada en las lógicas globales de intercambio económico y ecológico.

4. Portafolio, 2024.

5. Watson, 2024.

6. Montero, 2024.

En ese sentido, enfrentar el cambio climático y sus efectos desproporcionados requiere cambios profundos y sistémicos. En lugar de reconocer la responsabilidad de los países que más han contribuido al problema y de permitirles a los países más vulnerables mejorar su capacidad de respuesta, con frecuencia los sistemas existentes —desde la arquitectura financiera internacional hasta la cooperación internacional para la transferencia tecnológica o la formulación de políticas de adaptación climática— refuerzan las ventajas y desventajas acumuladas. Esto crea un escenario muy desigual en términos de capacidades para responder y enfrentar la emergencia climática.

Los países más ricos usan todo el arsenal de instrumentos de política a su disposición para financiar e implementar una transición energética que les permita moverse hacia economías más resilientes al clima y mitigar el cambio climático. Mientras tanto, los países más pobres tienen que sobreendeudarse, en condiciones muy desfavorables, para financiar sus políticas de adaptación o para compensar las pérdidas y los daños ocasionadas por el cambio climático. Estos últimos tienen que soportar, entonces, una carga doblemente injusta: reciben los peores impactos de un problema que no ocasionaron y tienen que enfrentarlo con medios que los ponen en una posición más subordinada y rezagada frente a los principales responsables del problema.

A nivel nacional, si bien cada historia es diferente, hay un patrón que se repite entre países. Los sectores que se resisten a transitar rápido hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima suelen tener más poder, recursos y capacidad de influencia. Mientras tanto, la población con menos recursos y capacidad para enfrentar los efectos y adaptarse al cambio climático —incluyendo a las personas de menores ingresos, las comunidades locales que viven en zonas de alto riesgo, los pueblos indígenas, las comunidades racializadas y campesinas, y las mujeres— son quienes se verán más afectados por la crisis climática. Estas poblaciones, en ausencia de alternativas, pueden terminar involucrándose en actividades que no son ambiental y climáticamente sostenibles. Al interior de los países suele ocurrir que grandes corporaciones y miembros de la élite económica, cuyos patrones de consumo y uso de energía concentran la mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero, están viviendo a expensas del bienestar de poblaciones marginalizadas, quienes estarán en la primera línea de los impactos climáticos en las generaciones presentes y futuras.

Los instrumentos de política a nivel nacional y los sistemas que gobiernan la toma de decisiones relevantes para afrontar la crisis climática en el ámbito local no se han transformado a la velocidad necesaria para incorporar la dimensión climática. Estos sistemas incluyen desde el sector financiero, encargado de definir la política monetaria o fiscal, hasta las autoridades con competencias regulatorias o que determinan el destino de los fondos para la acción climática. En muchas ocasiones, estos instrumentos y sistemas están sujetos a una influencia excesiva de ciertos sectores que se resisten al cambio o niegan la crisis. Como resultado, faltan buenos instrumentos para enfrentar la emergencia, lo cual solo refuerza la inequitativa distribución de los impactos del cambio climático.

La inercia de las injusticias actuales se está imponiendo, entonces, sobre el clamor de los pueblos que a diario se ven afectados por los impactos negativos que ha desatado la emergencia climática. Si se considera el creciente número de comunidades que lo han perdido todo en el marco de la emergencia climática, no es exagerado decir que la devastación está aquí, solo que está desigualmente distribuida.

Para enfrentar la emergencia climática, necesitamos desarrollar nociones más robustas y apropiadas de justicia climática. Estas visiones deben ir más allá de la descarbonización y poner en el centro de las soluciones a las comunidades locales y sus derechos. Esa es la apuesta central de esta colección de investigaciones. Como señalamos más adelante, en ella desarrollamos una noción de justicia climática multidimensional y centrada en los derechos humanos.

Pero ¿por qué tiene sentido pensar la emergencia climática desde los derechos humanos? ¿Qué papel pueden tener estos en el contexto de la emergencia climática? ¿Por qué es necesario que las comunidades sean protagonistas del cambio? Y ¿qué significa hablar de una justicia climática multidimensional? Estas son algunas de las preguntas que orientan de manera general los estudios de la colección, sobre las cuales presentamos algunas reflexiones en las próximas páginas de esta introducción.

Derechos humanos, emergencia climática y comunidades como actoras del cambio

La emergencia climática es también una emergencia para los derechos humanos, pues pone en riesgo tanto los progresos en materia de derechos humanos logrados en las últimas décadas como las perspectivas de

lograr avances futuros. Además, los derechos de múltiples poblaciones y personas han sido vulnerados por la emergencia climática. Por nombrar algunos ejemplos, las inundaciones han afectado el derecho a la salud en diversos lugares del planeta. El derecho a la alimentación está amenazado en distintos lugares por cuenta de la crisis de alimentos, que está asociada a factores como alteraciones en las precipitaciones y cambios en los niveles de salinidad del mar. El derecho a la vivienda de miles de personas también ha sido afectado por las catástrofes naturales (Consejo de Derechos Humanos, 2009).

Como señalamos antes, existe evidencia creciente de que estas afectaciones han sido especialmente desproporcionadas en las poblaciones que están en condiciones de vulnerabilidad; bien sea por su ubicación geográfica, por razones económicas, o por razones asociadas a la raza, el género o una condición de discapacidad (Consejo de Derechos Humanos, 2022). De hecho, las personas y poblaciones más vulnerables frente a hambrunas y enfermedades asociadas con las condiciones climáticas extremas son quienes se encuentran en la pobreza extrema (Fakhri, 2024). Además, los pueblos indígenas y algunas comunidades racializadas también están expuestas a efectos desproporcionados del cambio climático (Todd, 2015; Whyte, 2017), en particular cuando su pervivencia cultural está asociada a sus territorios ancestrales y deben desplazarse de ellos por razones climáticas (Pérez & Tomaselli, 2021). Así, está ocurriendo un proceso de despojo acumulativo de territorios ancestrales gracias a los efectos de las interacciones entre el colonialismo, el racismo y la emergencia climática (Ojeda, 2016; Guzmán *et al.*, 2025). La emergencia climática, como los desastres ambientales, es más social y económica que natural (Chmutina & Von Meding, 2019).

Los derechos humanos están en riesgo incluso en el contexto de la transición energética. El cambio de energías basadas en petróleo a energías limpias puede afectar ecosistemas claves y vulnerar los derechos de las personas y poblaciones más vulnerables. Las tecnologías necesarias para soportar las nuevas fuentes de energía requieren minerales cuyos mayores yacimientos se encuentran en ecosistemas claves para la conservación de la biodiversidad; extraerlos en la escala requerida puede deteriorar dichos ecosistemas. En el proceso, miles de comunidades alrededor del mundo están en riesgo de que se les vulneren derechos como la consulta previa e informada, la alimentación y el agua. Más aún, si la búsqueda y explotación de estos metales y minerales se lleva a cabo sin orientaciones

y límites claros, puede llevar a nuevas guerras (Lazard, 2022). El cambio de rumbo debe ser rápido, pero no debe llevarse por delante a la gente y sus derechos.

Los derechos humanos deben ser entendidos y garantizados en coherencia con el respeto a los límites planetarios. Esta noción se refiere a los umbrales ecológicos que no deben ser transgredidos para mantener una relación equilibrada con nuestro entorno y evitar cambios ambientales catastróficos. Estos incluyen aspectos como: la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, la pérdida de biodiversidad, la alteración de los ciclos biogeoquímicos y la acidificación de los océanos, entre otros. Respetar dichos límites es esencial para la sostenibilidad a largo plazo de la vida en la Tierra. A cada país le corresponde asumir su parte, bajo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, considerando, además de sus capacidades, su contribución histórica y actual al problema.

La tarea de proteger los derechos humanos en tiempos de crisis climática requiere aplicar y fortalecer la caja de herramientas sobre derechos humanos, para poder responder a estos tiempos de emergencia. Igualmente, es necesario lograr profundas transformaciones en muchas otras áreas, desde los arreglos de poder económico y político existentes hasta las narrativas, los sistemas de conocimiento y las prácticas culturales dominantes hoy. Luchar contra la emergencia climática con un enfoque de derechos humanos implica que las distintas políticas y medidas adoptadas estén orientadas por nociones de justicia social, distributiva e intergeneracional, al tiempo que se garantiza la participación de las poblaciones afectadas, respetando sus saberes y derechos. También requiere un compromiso con la no discriminación, la transparencia y rendición de cuentas, y la protección de las personas defensoras del medio ambiente.

Para que el cambio de rumbo sea posible, respetando y garantizando los derechos humanos, es clave el trabajo colectivo y articulado de países, instituciones y personas. Allí deben jugar un papel fundamental las comunidades empobrecidas, las personas racializadas, las mujeres y toda persona que enfrenta condiciones de vulnerabilidad. Al concentrarnos en las comunidades, sus experiencias y necesidades frente a la emergencia climática, hacemos una doble apuesta. Por una parte, enfatizamos la importancia que tiene profundizar las medidas de adaptación y resiliencia, al igual que abrir la conversación a otras medidas posibles frente al cambio climático, como el cuidado de la biodiversidad. Por la otra, resaltamos los

invaluables aportes que han hecho y pueden hacer las comunidades locales y sus investigadores para luchar contra la emergencia climática. Así, por ejemplo, en esta colección indagamos por las visiones de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, así como por las aproximaciones feministas a la lucha contra el cambio climático. Aunque la emergencia climática es un problema mundial, entendemos que la reflexión y la acción climática deben tener también un enlace local fuerte, para poder profundizar sus efectos y hacerlos más duraderos.

Una justicia climática multidimensional y centrada en los derechos humanos

Adoptar una noción de justicia climática que permita proteger los derechos humanos implica pensar en cómo remediar y superar las lógicas de intercambio económico y ecológico desigual entre el norte y el sur global, al tiempo que se avanza en fortalecer coaliciones que velen por una transición justa hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima a nivel regional, nacional y local. Para el avance de la justicia climática, lo que ocurre al interior de los países es tan importante como lo que ocurre entre países, por lo que es necesario buscar la mayor coordinación posible entre ambas dimensiones. Además, la transición hacia otras fuentes de energía no puede considerarse justa si viene acompañada de nuevas violaciones a los derechos humanos o de trasgresiones a otros límites planetarios. La acción climática debe respetar las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos humanos y debe ser coherente con otros esfuerzos por superar la pérdida de biodiversidad, la contaminación y otras crisis planetarias.

De esta colección de libros se desprende una visión multidimensional de la justicia climática, con implicaciones en, al menos, tres niveles de análisis. Esta visión empieza a nivel local. Allí, la diversidad y complejidad de los conflictos que ocurren en contextos específicos exige hacer una documentación que se aleje de las tendencias a simplificar bajo esquemas generales la variedad de historias locales. Cuando nos situamos en contextos geográficos específicos, tenemos que reparar en la forma como las dinámicas históricas de ocupación del territorio, las economías locales, la inserción en la economía global y su articulación con lo nacional, las instituciones y los arreglos de poder existentes, entre otros factores, generan una compleja economía política del cambio climático. Existe una

constelación de intereses diversos que interactúan para definir la trayectoria de los impactos que ocurren en dichos territorios y cómo estos se transforman en respuesta a la emergencia climática.

En ese sentido, las investigaciones de la colección que tienen un énfasis en lo local enfatizan distintos ángulos de la cuestión climática: los impactos desproporcionados sobre las mujeres de eventos climáticos extremos, bajo el lente de la ecología política feminista; la forma en que las distintas capacidades locales del Estado afectan el funcionamiento de los mercados de carbono, el acaparamiento de agua por parte de grandes tenedores de tierras (en detrimento de la economía campesina) y la pesca tradicional; el aterrizaje de la transición energética y sus impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas, bajo una mirada crítica al extractivismo verde; entre otras.

El segundo nivel es el ámbito nacional, que puede entenderse como un espacio de articulación y mediación. Por una parte, es el espacio donde los gobiernos locales y los actores no estatales buscan incidir ante el Estado nación para que diseñe e implemente políticas que favorezcan sus intereses. Por otra, es la instancia en que se negocia la articulación de lo local y lo nacional a las dinámicas internacionales. Hay aspectos como las políticas sobre disponibilidad y manejo de los recursos naturales disponibles en una región o el destino final de los fondos que se movilizan para la acción climática (externos o internos), entre otros, cuyas decisiones suelen tomarse a nivel nacional, y estas terminan definiendo la suerte de lo que pasa en los territorios. Igualmente, el balance entre mecanismos estatales, de mercado y comunitarios en la búsqueda de respuestas al cambio climático, al igual que otros elementos del marco regulatorio para la implementación de políticas específicas, también suele definirse en las instancias nacionales.

Las investigaciones de la colección que se enfocan en las políticas nacionales analizan, por ejemplo, la inadecuación de las decisiones nacionales sobre generación, distribución y uso de los recursos públicos para responder a la emergencia climática, o las contradicciones en las que históricamente ha incurrido el Estado colombiano al incorporar los bosques a las políticas de gestión y ordenamiento del territorio.

El ámbito internacional es el tercer nivel de análisis. Como ya mencionamos, la emergencia climática es un fenómeno con implicaciones a escala planetaria; es un problema de acción colectiva que involucra a la humanidad entera. Los textos de la colección que abordan desafíos globales,

como la movilidad humana por efectos del cambio climático y los vacíos de protección jurídica para las personas migrantes, ilustran bien este punto. Las fallas de cooperación en el ámbito global generan resultados injustos y subóptimos a nivel local, en términos de acción climática requerida. Aunque los Estados nación siguen siendo el principal vehículo a través del cual se negocian los intereses de cada país en el ámbito global, el tipo de cooperación internacional que demanda la emergencia climática implica crear o replantear ciertas relaciones. Por ejemplo, relaciones horizontales entre Estados (como las que se dan en la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales), relaciones verticales entre los Estados y los actores estatales que operan dentro de su jurisdicción (individuos, comunidades organizadas, empresas), relaciones emergentes entre actores no estatales a nivel transnacional (por ejemplo, los movimientos transnacionales ambientales, climáticos y sindicales) y relaciones cruzadas de actores estatales o no estatales frente a la población ubicada en territorios distintos a los que principalmente operan (por ejemplo, las responsabilidades que les caben a los Estados o las empresas domiciliadas en un país por los impactos sobre la población de otros países).

La emergencia climática es, quizás, el problema global más urgente donde se manifiesta nuestra interdependencia más allá de las fronteras. La trayectoria de emisiones en Estados Unidos y China tendrá repercusiones en todos los rincones del mundo. La transición energética en el norte global puede transformar totalmente la dinámica de los territorios que concentran las mayores reservas de litio y otros minerales críticos. El futuro de las zonas megabiodiversas que albergan los mayores sumideros de carbono —como los bosques tropicales de la Amazonía, el Congo o Asia-Pacífico, entre otros ecosistemas— afectará la capacidad de mantener un clima estable en cualquier zona del planeta.

El concepto de justicia climática que propone esta colección consiste en el avance simultáneo e interdependiente de un conjunto de relaciones a escala global, nacional y local, permitiendo distribuir adecuadamente los costos y beneficios de la acción climática, a la par que se garantiza el bienestar de todas las personas y las comunidades en coherencia con los límites planetarios. Esta visión tiene un carácter relacional; lo que ocurra a nivel global condiciona las estrategias nacionales y locales, y viceversa. Si la cooperación global para enfrentar la emergencia climática continúa siendo asimétrica y deficiente, esto se traducirá en una distribución más injusta de costos y beneficios a nivel nacional y local. Por ejemplo, si no

se superan las mayores injusticias derivadas del intercambio económico y ecológico desigual entre los países del norte y el sur global, estos últimos tendrán que operar bajo la imposición de unas condiciones climáticas y un contexto internacional muy adversos para garantizar el bienestar de su población.

En un escenario de esta naturaleza, los países más afectados deben priorizar las políticas de adaptación y compensación de las pérdidas y los daños, que desplazan en importancia al objetivo de construir economías bajas en carbono y resilientes al clima, con el consiguiente rezago que eso pueda generarles frente al resto de mundo en términos de su estructura productiva. A su vez, si en distintos contextos locales triunfan coaliciones que se oponen a una acción climática transformadora —por ejemplo, aquellas que plantean extender la dependencia de combustibles fósiles—, esto generará incentivos perversos para el tipo de acción cooperativa que se requiere a nivel global. Las interacciones entre lo local, lo nacional y lo global son fundamentales para entender los posibles escenarios futuros.

Asumir esta visión multidimensional de la justicia climática tiene varias implicaciones para la agenda de derechos humanos. En primer lugar, plantea el desafío de la interdisciplinariedad. Tomarse en serio los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática requiere sostener un diálogo permanente con otras disciplinas. No es posible comprender adecuadamente los riesgos que enfrentan los derechos humanos sin la contribución que hace la ciencia del cambio climático, pero tampoco puede lograrse sin entender los determinantes económicos, sociales, políticos de la acción climática.

Al escribir desde el sur global y desde una perspectiva interdisciplinaria, además de descentrar la atención de la mitigación, enfatizamos en la necesidad de profundizar la relación que hay entre la emergencia climática y las diversas estructuras de dominación existentes en nuestras sociedades. Como lo han puesto de presente investigaciones indígenas y no indígenas, es necesario considerar los vínculos entre emergencia climática, desigualdad y racismo, como un acercamiento que ayude a entender que los procesos de industrialización y militarización poscoloniales produjeron también una economía intensiva de carbono. También, implica enfatizar, como dijimos previamente, que las distintas estructuras de opresión (como racismo y patriarcado) potencian los efectos de la emergencia climática, afectando de manera desproporcionada a poblaciones racializadas, mujeres, y disidencias sexuales y de género, entre otras.

Un segundo desafío es la colaboración. Reconocer la interdependencia entre lo que ocurre en distintos contextos plantea la necesidad de construir coaliciones simultáneas a nivel local, nacional y transnacional para demandar una mayor cooperación entre Estados, en línea con sus responsabilidades históricas, y para poder vencer las resistencias de quienes se oponen a realizar cambios con la velocidad y ambición que se requiere para proteger los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática. En ese sentido, un tercer desafío es el tiempo, pues los cambios que se requieren son urgentes y el horizonte temporal para una acción transformadora se está agotando.

Nuestra colección

La presente colección que Dejusticia pone a disposición del público tiene como objetivo contribuir a la tarea de enriquecer la comprensión de los desafíos que enfrentan los derechos humanos en tiempos de emergencia climática. Además, busca proponer líneas de acción y transformaciones posibles que permitan avanzar hacia una visión comprehensiva de la justicia climática; esto es, una visión coherente también con la justicia ambiental, la justicia socioeconómica, la justicia étnico-racial, la igualdad de género, y otras luchas por el reconocimiento y la redistribución. En otras palabras, una visión que permita que todas las personas y comunidades tengan niveles dignos de bienestar y puedan mejorar sus condiciones de vida conforme con sus propias visiones de mundo, en condiciones de interdependencia y en armonía con la naturaleza y con el planeta.

Esta colección incluye investigaciones realizadas por ocho líneas temáticas de Dejusticia y algunas de sus áreas transversales. Así, abarcan una diversidad de temas. Entre ellos, los impactos diferenciados y desproporcionados que han tenido eventos climáticos extremos o políticas de transición energética en comunidades tradicionalmente discriminadas en Colombia; la manera como la configuración del Estado en el ámbito local afecta las dinámicas de los mercados de carbono y las políticas de manejo de los bosques en regiones específicas; el análisis de políticas nacionales de cambio climático y sus implicaciones presupuestales; la ausencia de un enfoque ambiental en las políticas de drogas; y análisis comparados que arrojan luces sobre temas como el litigio climático o la movilidad humana en el contexto de la emergencia climática.

En ese marco, el enfoque de investigación-acción que caracteriza el trabajo de Dejusticia puede contribuir a enriquecer el entendimiento de

problemas específicos y aportar posibles rutas de acción. El fuerte anclaje en lo local y lo nacional en un contexto como el colombiano, donde la agenda climática se ha ubicado como una prioridad en los últimos años, ilustra bien los desafíos que pueden tener los países del sur global cuando se proponen llevar a cabo una acción climática ambiciosa. La investigación informada por los procesos de acompañamiento e incidencia le da una relevancia práctica a los hallazgos. Así mismo, la permanente ida y vuelta hacia los debates globales permite establecer un diálogo constante entre los niveles de análisis que deben interactuar en el concepto de justicia climática que propone esta colección.

No podíamos terminar este estudio introductorio sin agradecer a todas las personas que sumaron sus esfuerzos para hacer posible esta colección y reflexiones. Queremos expresar nuestra más profunda gratitud a las comunidades que colaboraron con Dejusticia en cada una de las investigaciones que recogemos en estos libros. Sus experiencias, saberes y movilización inspiraron e informaron cada uno de nuestros estudios y las reflexiones generales. Agradecemos también al profesor de la Universidad Nacional de Colombia, José Daniel Pabón Caicedo, y al grupo de investigación que lidera (Grupo Tiempo, Clima y Sociedad del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional), por sus contribuciones fundamentales para ayudarnos a entender la ciencia detrás del cambio climático.

Esta colección tampoco habría sido posible sin el esfuerzo colectivo de los equipos de investigación de Dejusticia que se sumaron a esta colección. Cada una de las líneas y áreas que participaron en estas investigaciones enfrentaron con rigor, compromiso y entusiasmo la tarea de pensar desde sus temas de trabajo distintas dimensiones de la emergencia climática. Gracias a todas las personas que participaron en los seminarios académicos en los que discutimos borradores previos de estas investigaciones. Estos seminarios convocaron tanto al equipo de Dejusticia, como a personas expertas en cada uno de los temas discutidos. Sus contribuciones fueron fundamentales para fortalecer los textos que publicamos. Agradecemos de manera especial a la Editorial Dejusticia y a su coordinadora, Claudia Luque, por su paciencia, apoyo y atención al detalle y a nuestro equipo de logística, que hizo posible tanto los viajes a distintas regiones, como los seminarios de discusión. Finalmente, gracias a nuestro equipo institucional por hacer posible que concretemos nuestros proyectos.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento al Fondo Noruego para los Derechos Humanos (FNDH) y a su proyecto de

Armonización de los Derechos de las Comunidades Locales con la Protección del Bosque Amazónico.

Bibliografía

- Chmutina, K. & Von Meding, J. (2019). A Dilemma of Language: “Natural Disasters” in Academic Literature. *International Journal of Disaster Risk Science*, 10(3), 283-292. <https://doi.org/10.1007/s13753-019-00232-2>
- Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humano*. Doc. onu A/HRC/10/61 (15 de enero de 2009). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf>
- Fakhri, M. (Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Michael Fakhri), *La pesca y el derecho a la alimentación en el contexto del cambio climático. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. onu A/HRC/55/49 (9 de enero de 2024). <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5549-fisheries-and-right-food-context-climate-change-report-special>
- Guzmán, D., Bacca, P. I. & Camacho-Muñoz, M. (en edición). *Mobilizing for justice in the midst of climate dispossession in the Colombian Caribbean: A comparative analysis of the legal mobilization of the Wayúú and Rai-zal peoples*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [ipcc]. (2018). *Global Warming of 1.5°C. An ipcc Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157940>
- Lazard, O. (2022). Olivia Lazard: The blind spots of the green energy transition. *TED*. https://www.ted.com/talks/olivia_lazard_the_blind_spots_of_the_green_energy_transition

- Mendelsohn, R., Dinar, A. & Williams, L. (2006). The distributional impact of climate change on rich and poor countries. *Environment and Development Economics*, 11(2), 159-178. <https://www.jstor.org/stable/44378961>
- Montero, J. (2024, 2 octubre). Cambio climático: ¿amenaza para la banca u oportunidad para innovar? *El Español*. https://www.elespanol.com/invertia/disruptores/opinion/20241002/cambio-climatico-amenaza-banca-oportunidad-innovar/890280969_12.html
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021, 11 de noviembre). *Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático*. <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-38-frequently-asked-questions-human-rights-and-climate>
- Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 19-43. <https://doi.org/10.22380/2539472X38>
- Portafolio. (2024, 29 de septiembre). *Cambio climático, sequía y crimen encienden la crisis por incendios en Suramérica*. <https://www.portafolio.co/sostenibilidad/los-factores-que-han-incentivado-la-crisis-por-incendios-en-america-del-sur-614413>
- Pérez, B. & Tomaselli, A. (2021). Indigenous Peoples and climate-induced relocation in Latin America and the Caribbean: managed retreat as a tool or a threat? *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11(3), 352–364. <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00693-2>
- Todd, Z. (2015). Indigenizing the anthropocene. En H. Davis & E. Turpin (Eds.), *Art in the Anthropocene: Encounters Among Aesthetics, Politics, Environments and Epistemologies* (pp. 241-254). Open Humanities Press. <https://prod-content.ocean-archive.org/private/eu-central-1:12102e0b-bb96-42f0-9d3c-1df78ee120b2/418b7876-0b02-4d53-b0c4-38683f95c14b/c1349980-f80b-11ea-be6d-85aa89dfecf3-7-Todd,-Zoe,-Indigenizing-the-Anthropocene.pdf>
- Watson, K. (2024, 27 de agosto). “Los mares nos darán nuestro merecido”: la advertencia del secretario general de la onu sobre la crisis climática. *bbc News*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/clywk7kpvv1o>
- Whyte, K. (2017). Indigenous Climate Change Studies: Indigenizing Futures, Decolonizing the Anthropocene. *English Language Notes*, 55(1-2), 153-162. <https://doi.org/10.1215/00138282-55.1-2.153>

INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una apuesta que surgió del Acuerdo Final de Paz (AFP), para que las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de coca transiten a la economía legal. La ejecución de cerca de 4 billones de pesos para implementar el PNIS es inédita en la historia de la política de drogas en Colombia, nunca se había invertido o destinado tanto dinero en un programa de desarrollo alternativo. No obstante, la idea de desarrollo territorial, implícita en el hecho de considerar al PNIS como componente de la Reforma Rural Integral (RRI), se llevó a cabo de una manera precaria, ya que se perdió en la inercia de los programas anteriores de desarrollo alternativo, la falta de capacidad gubernamental para gestionar los retos de los territorios dependientes de la economía de la coca y el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución.

Desde que se publicó el primer borrador del texto del punto 4, en mayo de 2014, estuvo claro que la política de drogas debía ser modificada como consecuencia del AFP. Sin embargo, una vez arrancó la implementación del PNIS, en el año 2017, el Programa centró su acción en las familias y los proyectos productivos individuales, mantuvo el sesgo agropecuario de las alternativas de generación de recursos, omitió una propuesta de gradualidad, y olvidó el llamado enfoque de sustitución de usos (o de economías) y no de plantas. En paralelo, las estrategias clásicas de la guerra contra la coca se mantuvieron. De manera que la sustitución competía en los territorios con la erradicación forzada (en el gobierno de Juan Manuel Santos) y con los esfuerzos de reactivar las fumigaciones con glifosato, que desgastaron los espacios políticos de concertación del programa (en el gobierno de Iván Duque).

El desarrollo alternativo es una estrategia que ha implementado el Estado colombiano desde hace más de 30 años, con el propósito de llevar a cabo proyectos productivos a nivel familiar –y en el mejor de los casos a nivel comunitario–, con el fin de generar una transición desde la economía de la hoja de coca a las economías legales. Tal modelo no solo tiene el problema de poner el énfasis en la responsabilidad individual, familiar o comunitaria para resolver problemas estructurales de la ruralidad colombiana, sino que además tiene un sesgo agropecuario en la generación de recursos. Esto último es, a su vez, una barrera para la transición económica de las poblaciones que se han asentado en las figuras de protección ambiental. Algo que no responde al hecho de que cerca del 48% de los cultivos de hoja de coca se encontraban en las denominadas Zonas de Manejo Especial, resguardos indígenas (8%), consejos comunitarios de comunidades negras (15,5%), parques nacionales (4%) y zonas de reserva de Ley 2.^a de 1959 (20%). El problema se ha agravado recientemente, de hecho, en 2020 se reportó un incremento alarmante del área sembrada en las zonas de amortiguación de los Parques Nacionales Naturales (PNN), lo cual sugiere una gradual expansión de la frontera agrícola (UNODC y Gobierno de Colombia, 2021). Las cifras de presencia de coca en figuras de protección ambiental demuestran que este cultivo tiende a ubicarse en los bordes entre el bosque y las tierras vinculadas a la explotación económica, debido a que es el modelo productivo capaz de sustentar la colonización campesina de la Amazonia colombiana. La realidad de las familias campesinas que dependen de la economía ilegal de la coca, así como el incremento vertiginoso de los cultivos en figuras de protección ambiental, genera enormes retos al Estado colombiano para adaptar el modelo de desarrollo alternativo y la política de drogas a la conservación ambiental y la emergencia climática.

La pregunta por la relación entre los cultivos de hoja de coca, el desarrollo alternativo, la conservación ambiental y las estrategias para la mitigación de cambio climático refleja las tensiones con las que debe lidiar el PNIS entre el derecho ambiental, la mitigación y adaptación al cambio climático, los derechos de las poblaciones campesinas de un país del Sur global y el llamado desarrollo alternativo que se deriva de las obligaciones internacionales del Estado colombiano con respecto a los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes. Desde la institucionalidad y la política pública de sustitución se asocia la presencia de la economía de la hoja de coca con la deforestación, a su vez, la principal causa de emisión

de gases de efecto invernadero (GEI). De acuerdo con un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el cultivo de arbusto de coca, la transformación de la cocaína y la eliminación de los desechos generados en el proceso de producción de un kilogramo de cocaína emitieron 590 kilogramos de GEI (Barrera-Ramírez *et al.*, 2019, p. 1242).

Sin embargo, las poblaciones campesinas tienen otra visión acerca del problema: los conflictos ambientales que subyacen al PNIS, a la deforestación o a la presencia de coca en figuras de protección ambiental son consecuencia de las acciones u omisiones del Estado en la Amazonia y a la falta de garantías de derechos para las poblaciones rurales, especialmente para el campesinado. Casi todas las intervenciones del Estado –no solo el desarrollo alternativo, también la política ambiental, la explotación petrolera, la promoción de la ganadería, la política de desarrollo rural o la política de seguridad– en estos territorios suponen una escasa participación de las poblaciones, una baja consideración de sus modos de vida y de sus derechos fundamentales, o promueven directamente actividades de extracción de recursos incluso más nocivas que la misma actividad agropecuaria de las familias campesinas. Por ejemplo, esta postura reclama el hecho de que el Estado concesione títulos de explotación petrolera, que generan deforestación, contaminación de aguas y dificultades para la titulación de predios a las familias campesinas, mientras que desde las instituciones se culpa al campesinado que cultiva coca de deforestar la Amazonia, emitir GEI y atentar contra la biodiversidad.

El Estado colombiano ha adquirido obligaciones internacionales relacionadas no solo con la reducción de las economías ilícitas de hoja de coca, además, se ha comprometido a cuidar la biodiversidad y aportar a la reducción de GEI, incluso se ha comprometido a reconocer los derechos humanos del campesinado. Sin embargo, el PNIS es un ejemplo de cómo las diferentes agendas internacionales no se han articulado coherentemente en los territorios, de manera que los problemas globales se terminan atendiendo con estrategias que afectan o ponen en riesgo la vida del campesinado. La disputa por la responsabilidad alrededor de los conflictos ambientales relacionados con la economía de la coca y sus soluciones nos lleva a la cuestión de quién debe pagar, y cómo, el precio de la conservación, de la mitigación y de la adaptación al cambio climático.

Allí nuestra postura es clara: ninguno de los propósitos o las acciones de la política de drogas, la mitigación o adaptación del cambio climático

o la conservación ambiental debe ir en contravía de los derechos de las poblaciones campesinas que habitan la Amazonia, no solo porque es inconstitucional, sino porque es ineficiente desde la política pública. No hay sustitución de cultivos sin economía campesina fuerte, así como no hay protección de los bosques sin derechos de las poblaciones que los habitan. Por eso, la protección de ecosistemas estratégicos requiere replantear las estrategias jurídicas que lleva a cabo el Gobierno desde la firma del AFP con las comunidades que cultivan hoja de coca y, por lo tanto, supone cambios en la implementación del PNIS como la inclusión –no decimos mucho de la implementación porque sabemos que ha sido muy limitada– de los contratos de uso de suelo, los acuerdos de conservación y el esquema de pagos por servicios ambientales (PSA). Ello debido a que ninguno de los mecanismos establecidos en estos lineamientos para la consecución de alternativas viables de la sustitución de cultivos de coca quedó en los formularios de vinculación al PNIS por parte de las familias. Bajo este panorama, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) emitió las resoluciones 30 y 56 de 2020 para abordar el problema del sesgo agropecuario del desarrollo alternativo en figuras de protección ambiental.

En su afán de cubrir los problemas que se presentaban en la implementación del PNIS, la DSCI insertó los denominados incentivos para la conservación –acuerdos de conservación y contratos de uso del suelo y PSA – sin ponderar la armonización de derechos de las poblaciones cultivadoras de la hoja de coca y los propósitos de conservación de figuras de protección ambiental. En este texto recogemos las preocupaciones de múltiples organizaciones campesinas sobre el déficit de información sobre las figuras de protección ambiental que se han impuesto en los territorios, situación que confunde las posibilidades de éxito de una sustitución con enfoque ambiental. La población que hoy cultiva coca en la Amazonia requiere alternativas para transitar a economías legales que sean competitivas con los ingresos de la coca, pero estas alternativas están mediadas por los usos del suelo y el acceso a la tierra en las figuras de protección ambiental. Este entramado necesita una comprensión de las realidades normativas y la racionalidad económica de las poblaciones que viven en los territorios para informar mejores intervenciones de política pública. Con esta investigación pretendemos hacer un seguimiento de los mecanismos jurídicos que ha implementado el PNIS en sus primeros cinco años de implementación (2017-2022) para armonizar –en la estrategia de sustitución– los derechos al debido proceso, a la participación y al

mínimo vital de las poblaciones cultivadoras de hoja de coca con algunas metas propuestas por el Estado colombiano para mitigar los riesgos de la emergencia climática.

En este texto no hacemos un análisis de política pública sobre la eficacia o eficiencia de las medidas tomadas por el Gobierno nacional, por el contrario, el texto evalúa los impactos en tres derechos concretos de la población campesina. Bajo esta premisa, nos planteamos como pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido los efectos –en los derechos al debido proceso, la participación y al mínimo vital de las familias y comunidades que han manifestado su voluntad de pertenecer al PNIS– de las medidas normativas tomadas por la DSCI en los cinco primeros años de implementación del programa, en coordinación con las entidades del sector ambiental y agrario, para responder a los retos de armonización entre la presencia de familias campesinas que derivan su sustento de los cultivos de hoja de coca en áreas declaradas como figuras de protección ambiental o los denominados incentivos a la conservación?

A partir de esta pregunta, el libro hace un aporte concreto a tres debates. Uno relacionado con el desarrollo alternativo, una herramienta que desde el régimen internacional de fiscalización ha buscado paliar las consecuencias negativas de las acciones de erradicación forzada con la pretensión de atender causas más estructurales del cultivo de plantas declaradas ilícitas. El segundo debate tiene que ver con la adopción, en los niveles nacional y local, de los denominados incentivos para la conservación, sin un marco legal claro e imponiendo una presión enorme sobre las comunidades y una falta de certeza sobre la delimitación de las figuras de protección ambiental. El último debate está relacionado con el tipo de construcción jurídica que requiere la armonización de los derechos del campesinado que habita en zonas que se consideran de importancia ambiental con las estrategias de conservación de dichas figuras en el marco de las acciones de mitigación del cambio climático, allí es fundamental incluir los derechos ya mencionados como límite de seguridad jurídica para las familias campesinas.

El cruce de caminos en el que está el PNIS desde sus inicios plantea la dificultad de asumir, por un lado, que el desarrollo alternativo es “alternativo” a la represión propia de la política de erradicación; y, por otro, que no es “desarrollo” porque no permite al Estado asumir una intervención intersectorial en las regiones con fuerte presencia de hoja de coca y tampoco discute el modelo económico que alimenta las ventajas

comparativas para que las economías ilegales pululen en la Amazonia colombiana. Dicho esto, se podría proponer el fin del desarrollo alternativo como cambio de paradigma y el abandono del PNIS, de hecho, la apuesta de reconversión económica que construye la DSCI de la Agencia de Renovación Territorial (ART) podría dirigirse en ese sentido.

Sin embargo, el PNIS no es un programa de desarrollo alternativo cualquiera. Al derivarse del AFP y tener una fuerza jurídica anclada en el concepto de “política de Estado que se debe cumplir de buena fe”, constituye un compromiso que se ha delimitado en acuerdos regionales e individuales. El Gobierno no puede simplemente abandonar la política actual de sustitución, porque el programa es vinculante y contiene obligaciones adquiridas con las organizaciones y familias campesinas. El dilema acá es complejo: cumplir un programa que hasta el momento es un costoso fracaso y que tiene problemas para armonizar la política de drogas con la política ambiental, o dar paso a nuevas estrategias que implican no cumplir las obligaciones adquiridas por el Gobierno nacional a través de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución. Sin importar la decisión, la confianza de las poblaciones campesinas en el Estado para solucionar los problemas derivados de la sustitución de la coca es muy precaria, así como las causas de la alta dependencia territorial de esa economía ilegal.

Hicimos esta investigación durante los años 2022 y 2023, y nuestro periodo de análisis va desde enero de 2017 a septiembre de 2022. Seleccionamos la primera fecha por ser el momento en el que, a pesar de no estar creado legalmente el PNIS, la DSCI comenzó con la negociación y firma de los acuerdos colectivos de sustitución en distintas regiones del país. La segunda fecha coincide con los cinco años y con el cambio de Gobierno. Aunque parezca obvio, es importante resaltar que los análisis que realizamos en este texto se refieren a este marco temporal, debido a que por temas propios de la investigación nos fue imposible actualizar las acciones que desde el gobierno de Gustavo Petro se están emprendiendo para reorientar el programa hacia la reconversión productiva.

La mayor parte del trabajo consistió en la revisión de la literatura que consideramos relevante para la construcción de los tres conceptos que hemos descrito con anterioridad. Una revisión profunda del marco normativo que se puede ver en la tabla incluida en el anexo 1, y la información de diferentes reportes públicos relacionados con la implementación del AFP y el PNIS. Con respecto a la búsqueda de jurisprudencia en el Consejo de Estado usamos el sistema SAMAI, y para la búsqueda de sentencias en

la Corte Constitucional usamos la relatoría, a partir de conceptos como “PNIS”, “sustitución de cultivos”, “erradicación de cultivos”, y “dirección de sustitución de cultivos”.

Ante la falta de transparencia activa por parte del Programa, enviamos diferentes derechos de petición para obtener acceso a la información del Sistema de Información del PNIS (SISPNIS) y a las distintas resoluciones. No obstante, no hemos obtenido todos los documentos por canales oficiales, y muchos de los que están publicados en la página de la ART están incompletos o sin los anexos correspondientes. Intentamos suplir esta falta de información con una revisión sistemática de los informes publicados hasta agosto de 2022 sobre el seguimiento a la implementación del programa por parte del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y el Congreso.

Este texto no pretende sistematizar las opiniones de las personas que han sido beneficiarias, o que se han vinculado de alguna manera al PNIS. Tampoco fue su objetivo realizar un análisis cualitativo de los impactos que tuvo el programa desde las propias voces de las personas afectadas. Sin embargo, para identificar las fallas del PNIS y las vulneraciones de los derechos de las familias, y para dar un vistazo a las opiniones que tienen estas personas sobre la deforestación y su relación con las actividades campesinas, hemos realizado entrevistas a más de 30 líderes y lideresas con las que Dejusticia tiene contacto. Estas entrevistas fueron realizadas en dos momentos. El primero, en el marco de una colaboración con el Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Konrad Adenauer Stiftung, llevada a cabo en septiembre de 2022. Esta colaboración nos permitió viajar al municipio de Puerto Asís para realizar entrevistas y grupos focales que tuvieron como ejes el impacto de los cultivos de uso ilícito sobre el suelo, los cambios que han identificado en sus tierras en términos medioambientales, la influencia de la comunidad campesina en la siembra de dichos cultivos, los índices de aumento de áreas deforestadas y las soluciones que se perciben como importantes para reducir la deforestación causada por la coca. El segundo momento fue la realización de dos talleres durante el año 2023, en el marco del proyecto que implementa Dejusticia con el Programa de Bosques del Fondo Noruego de Derechos Humanos, que pretende fortalecer los conocimientos técnicos de las organizaciones, que a su vez hacen

parte de este programa, sobre los incentivos a la conservación y los derechos del campesinado. La información que usamos en esta publicación está relacionada con la opinión de las organizaciones participantes sobre las causas de la deforestación como un problema de política pública e intervención del Estado en los territorios, y sus causas, dentro de las cuales se encuentran la ganadería y los cultivos de uso ilícito.

Dejusticia es un centro de estudios que hace litigio estratégico, y dentro de los temas en los que más ha tenido acción en los últimos años están el PNIS, las violaciones de los derechos fundamentales de sus beneficiarios, las erradicaciones forzadas y las aspersiones aéreas con glifosato. Hemos utilizado algunos argumentos de las intervenciones presentadas ante la Corte Constitucional en diferentes procesos para nutrir apartados del libro. También usamos las memorias del diálogo que realizamos en junio de 2022 junto con la Fundación Ideas para la Paz (FIP): “La sustitución con enfoque ambiental”, en el que discutimos las maneras en que las familias campesinas inscritas en el programa podrían desarrollar actividades productivas en las áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica y en los territorios colectivos. También se abordaron las reformas que requiere el PNIS para establecer garantías de debido proceso (sensibles a las condiciones de las poblaciones campesinas), el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en el formulario de vinculación familiar y garantizar la implementación de los proyectos productivos del Plan de Atención Inmediata familiar (PAI). O la construcción de infraestructura de derechos en figuras de protección ambiental sin afectar la provisión de los servicios ecosistémicos. Este espacio de conversación contó con la participación de más de 30 personas de la sociedad civil y las organizaciones campesinas. Varias reflexiones que se presentan en el capítulo cinco y en las conclusiones fueron tomadas de este diálogo.

El documento está dividido en seis partes. En la primera abordamos los debates sobre el desarrollo alternativo, los incentivos a la conservación, el cambio climático y los derechos de las poblaciones campesinas al debido proceso, la participación y el mínimo vital. En el segundo capítulo describimos el PNIS en su totalidad, los propósitos, los compromisos adquiridos con las comunidades campesinas (dentro y fuera de figuras de protección ambiental) y la institucionalidad “participativa” que creó el programa. En el capítulo tres exponemos los resultados y las cifras de implementación disponibles en diferentes fuentes de información, resaltando las falencias

que ha habido con respecto a las garantías a los derechos al mínimo vital, debido proceso y participación de las poblaciones campesinas. También hacemos una descripción de las reglas a las que llegó la Corte Constitucional sobre los errores de implementación, las violaciones al debido proceso, al mínimo vital y las erradicaciones forzadas en el marco del PNIS.

En el cuarto capítulo hablamos sobre la coca, la política de drogas y las estrategias de reducción de la deforestación como una forma de mitigación del cambio, allí abordamos la pregunta de si la coca es la fuente del problema de la deforestación en la Amazonia. En el quinto capítulo, nos centramos en describir los hitos normativos del PNIS en la incorporación del enfoque ambiental, particularmente, la adopción de los acuerdos de conservación, contratos de uso de suelo y pago por servicios ambientales (PSA) para atender los retos que supone la presencia de beneficiarios del programa en figuras de protección ambiental. Al final presentamos nuestras conclusiones, las cuales, más allá de pensarse como recomendaciones, se enfocan en elaborar algunos principios que, para armonizar el cuidado del bosque con la sustitución, permitan un enfoque ambiental como manera de contribuir a frenar la deforestación por cultivos de uso ilícito, a través de un ejercicio de ponderación, con una regulación y articulación más fuertes entre las diferentes entidades competentes.

CAPÍTULO 1

SUSTITUCIÓN, CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y CAMPESINADO

Con ocasión de un análisis del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) desde el punto de vista ambiental, en este texto nos inmiscuimos en los debates sobre el desarrollo alternativo, los incentivos a la conservación, el cambio climático y los constructos jurídicos necesarios para atender los derechos de las poblaciones y las necesidades de conservación de los ecosistemas. A continuación, presentamos una síntesis de elementos para cada concepto y sus matices con respecto a los problemas que enfrentan las comunidades campesinas que cultivan coca en la Amazonia colombiana.

El desarrollo alternativo con muchos adjetivos

No está claro el sentido que, para la política pública, tiene el “desarrollo alternativo”. Esto se aprecia en la multiplicidad de términos usados para designar a los programas que usan los Gobiernos (muchas veces financiados por la cooperación internacional) para reducir, erradicar o prevenir el cultivo de plantas de coca, marihuana y amapola, a partir de un acuerdo con las familias y comunidades. De esta manera, la “sustitución”, la “erradicación voluntaria”, el “desarrollo alternativo” e incluso el llamado “desarrollo alternativo integral y sostenible” (DAIS) son modelos que pretenden llegar a un resultado común: hacer que las comunidades y familias dejen de depender de la economía ilegal. Los matices entre cada concepto son resultado de años de implementación, análisis y evaluaciones de programas que tienden a ponderar entre la ampliación del rango de la intervención (familias, vereda, comunidad o territorios) y los límites institucionales para la transformación territorial. Ambos aspectos relacionados con las causas que subyacen a la dependencia económica de miles de familias campesinas del cultivo de las plantas ilícitas.

De acuerdo con David Mansfield, el concepto de desarrollo alternativo surgió de la falla de las iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito implementados en la década de los setenta y la necesidad de integrar un enfoque de desarrollo rural que se puso sobre la mesa durante la década de los ochenta (1999, p. 3). A su vez, el concepto de sustitución de cultivos tiene trazas en la política de drogas implementada por el Gobierno de Tailandia en la mitad de la década de los sesenta, luego de que el país experimentara una expansión de cultivos de opio “en todas las zonas montañosas a lo largo de la frontera entre Tailandia y Myanmar” durante la década anterior (Diskul *et al.*, 2019, p. 81). En 1971, inició el primer proyecto de *crop replacement* financiado por la cooperación internacional en todo el mundo, con el apoyo de la familia real. Se podría considerar que, hasta la actualidad, los programas de desarrollo alternativo son inseparables de la cooperación internacional y que hacen parte de las relaciones entre el Norte y Sur global que genera la política de drogas.

El Gobierno tailandés incluyó en su plan de desarrollo nacional el *crop replacement* a través de la investigación de cultivos viables que reemplazaran los ingresos de las familias de los cultivos ilegales (Diskul *et al.*, 2019, p. 82). La idea fundamental de la sustitución era que al considerar el cultivo de plantas ilegales como una consecuencia de la pobreza de las poblaciones campesinas o rurales, la solución tenía que dar respuesta económica mediante la conversión de las fincas a la economía lícita (Vargas, 2010, p. 5). Las evaluaciones hechas por el propio Gobierno tailandés y la cooperación internacional en años posteriores llevaron a la conclusión de que las iniciativas deberían dirigirse no solo a reemplazar los cultivos, sino a mejorar las condiciones de vida e ingreso de las familias, ya que ningún cultivo comercial podría competir con los ingresos que traía el opio, debido a muchas variables como la fluctuación de los mercados, las dificultades de transporte y la experiencia técnica limitada (Buxton, 2020, párr. 38).

La evolución del enfoque tailandés pasó del *crop replacement* hacia proyectos de desarrollo integrado y, finalmente, fue dirigido hacia un enfoque de desarrollo “equilibrado y participativo”, que comúnmente asociamos con el enfoque contemporáneo tailandés del desarrollo alternativo (Diskul *et al.*, 2019, p. 82). De esta manera, el concepto de desarrollo alternativo acogió la necesidad de integrar el enfoque de desarrollo de la década de los ochenta y buscó redirigir la apuesta hacia la integración de las zonas tradicionales de cultivo de plantas ilícitas en la economía general

del país, lo que consolidó las estrategias de sustitución como “iniciativas de desarrollo social destinadas a mejorar la educación, la sanidad y el acceso al agua potable y el saneamiento; y proyectos de infraestructuras para mejorar el acceso a los mercados” (Mansfield, 1999, p. 4).

La diferencia radical entre la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo consiste en que el objetivo primordial del primer modelo es la reducción de las hectáreas cultivadas con las plantas ilícitas “sin afrontar las casusas socioeconómicas que subyacen al cultivo” (Jelsma, 2018, p. 23), mientras que los programas de desarrollo alternativo que logran buenos resultados (en su objetivo de reducir la presencia de la economía asociada a la producción de plantas ilegales) son aquellos que garantizan a las familias el debido tiempo y apoyo para iniciar “una transición gradual de su dependencia del cultivo ilícito a medios de subsistencia alternativos y lícitos” (Jelsma, 2018, p. 23). Para Martin Jelsma, el ritmo gradual, la sentencia adecuada, la no condicionalidad, la tolerancia con las prácticas locales y la negociación con las comunidades locales (lo que supone la participación comunitaria) fueron elementos habituales de los programas de desarrollo alternativo en la década de los ochenta (p. 23). A partir de allí, se entiende por estrategias de desarrollo alternativo aquellas que implican la creación de condiciones de acceso a “la atención médica, la educación, la infraestructura, el suministro de alimentos, el acceso a mercados y créditos, además de las medidas de represión y erradicación forzada” (Vargas, 2010, p. 7).

Las estrategias para reducir la hoja de coca llegaron a Bolivia, Perú y Colombia mientras había un tránsito del modelo de sustitución al desarrollo alternativo (Vargas, 2010, p. 5). Sin embargo, las iniciativas auspiciadas por la cooperación estadounidense fomentaron proyectos productivos de cultivos mal remunerados, ineficientes y con fallas en la comercialización, por lo que adolecieron de proporcionar a las familias las habilidades, los activos y los recursos necesarios para la formalización a largo plazo y no contaron con la participación de las poblaciones campesinas en su diseño y ejecución (Buxton, 2020, párr. 40). Es decir, la inserción de la sustitución en la región Andina omitió las lecciones que se habían aprendido en los proyectos llevados a cabo en Tailandia una década antes. Para Julia Buxton, las condiciones impuestas para ingresar y mantenerse en los programas incluían la destrucción previa de los cultivos de coca sin garantizar un medio de subsistencia temporal, y el mantenimiento de

la criminalización del cultivo impedía la confianza entre “cultivadores, las agencias de desarrollo y las autoridades estatales” (2020, párr. 40).

En otras palabras, a estos países llegó una versión precaria de la sustitución, que ignoró las lecciones aprendidas en los países asiáticos donde se comenzó a implementar el desarrollo alternativo con antelación. La razón de esto es que el aterrizaje de la sustitución, y no del desarrollo alternativo, ocurrió en el momento en que la guerra contra las drogas y el narcotráfico ejercían una enorme presión sobre los países de la región, hecho que dio lugar al endurecimiento de la sustitución como una herramienta auxiliar de las medidas de erradicación, allí se habló de la “erradicación voluntaria”. La influencia de Estados Unidos en la política de drogas hemisférica estuvo marcada por la cooperación militar en seguridad a través de la entrega de armas, equipo, apoyo logístico y entrenamiento a los ejércitos nacionales en contraposición al desarrollo alternativo (Buxton, 2015b, p. 18). Desde mediados de la década de los ochenta se fue consolidando el llamado Plan Colombia como un marco institucional de cooperación en el que el Gobierno de Estados Unidos otorgaba capacidades operativas a las fuerzas armadas de los países para limpiar las zonas afectadas por cultivos de hoja de coca de actores ilegales a través de la aplicación de la ley y la confrontación, y luego consolidar áreas en las que el Estado, mayoritariamente civil, “prestaría servicios en un entorno seguro a una población plenamente capaz de participar en la política y la economía de la nación” (Isacson, 2012, p. 5). Al final, la sustitución se insertó en la estrategia anti-narcóticos de manera indisoluble.

El hecho de que la política de sustitución de cultivos adquiriera tales matices puso en evidencia lo obvio: la sustitución y el desarrollo alternativo son estrategias condicionadas por el régimen internacional de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Este enfoque más restrictivo encajó con la adopción en 1988 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, un instrumento internacional marcado por la imposición de sanciones penales para combatir todos los aspectos de la producción ilícita, posesión y tráfico de drogas, disponiendo la obligación a los países productores de establecer medidas destinadas a reducir el cultivo, la producción, la posesión y el tráfico ilícito, entre otras cosas (Armenta y Jelsma, 2015, p. 10).

Una década más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución del 21 de octubre de 1998, en el marco de una Sesión Especial (UNGASS - United Nations General Assembly Special

Session) (1998), aprobó el “Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo” y lo definió como

un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural formuladas específicamente con esa finalidad en el contexto de las iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible que llevan a cabo los países que luchan contra la droga, y reconociendo las características socioculturales propias de las comunidades y grupos destinatarios, en el marco de la búsqueda de una solución global y permanente del problema de las drogas ilícitas. (UNGASS, 1998)¹

En esta definición subyace el propósito del régimen internacional de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de limitar los usos permitidos de las plantas solo a médicos y científicos, así como la idea de que las estrategias de reducción de la demanda (que tenían énfasis en los países del Norte global) eran la otra cara de la moneda del desarrollo alternativo (que era impulsado en los países del Sur global). De acuerdo con Julia Buxton, tal concepto acepta los fundamentos del régimen internacional, opera en un marco de ideas y estrategias que no solo especifica los objetivos e instrumentos que deben ser usados para implementar el desarrollo alternativo, sino que “determina la misma naturaleza de los problemas que está atendiendo” esta política (2020, párr. 37).

De esta manera, hacia el año 2000, la versión de desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia y Perú se implementó en función de las obligaciones internacionales de reducción de los cultivos de coca, no de las condiciones y el contexto en el que se instauró esa economía ilegal. El rol de policía lo desempeñó Estados Unidos haciendo uso del mecanismo de certificación anual del cumplimiento y la cooperación de los países en los esfuerzos antinarcóticos, lo que también incluía un castigo a aquellos que no cumplieran con las expectativas que Washington tenía (Hynes y Alimi, 2014, p. 5). Este enfoque del “garrote y la zanahoria” puso a los países productores en acuerdos multilaterales y bilaterales que vinculan la ayuda

1. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/S-20/4 del 21 de octubre de 1998 del Vigésimo período extraordinario de sesiones. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/261586?ln=en>, sección E.

financiera a un modelo unificado de lucha contra los estupefacientes, el terrorismo y la liberalización de los mercados (Buxton, 2015b, p. 19).

De manera que el endurecimiento de las estrategias antinarcóticos es paralelo a la adopción e implementación del neoliberalismo en las economías de Bolivia, Colombia y Perú. A partir de la década de los ochenta, en América Latina se inició un proceso de aplicación de reformas económicas que generó profundos impactos sobre el sector rural y que, en general, transformó gradualmente el papel del Estado con respecto a la política agraria. Para César Ortiz, estas reformas incluyeron la reducción de subsidios y revalorización de precios a los insumos, “privatización de empresas estatales, fomento a la participación del sector privado, eliminación del subsidio a las tasas de interés, se privatiz[ó] el crédito al sector y se disminu[yeron] otros servicios como asistencia técnica y generación de tecnología” (2003, p. 146). Quizás el cambio que más afectó a la economía campesina fue el hecho de que las instituciones del sector agrario sufrieron recortes presupuestales, lo que disminuyó su capacidad para incidir en las políticas de desarrollo nacional, mientras que en paralelo se inició el proceso de descentralización, con importantes efectos sobre el desarrollo rural (p. 147).

En los intentos por ajustar la agricultura al modelo neoliberal, el sector agrario de los países andinos sufrió un cambio abrupto en la política proteccionista (que fue tímida), al eliminar los subsidios, programas agrícolas y mecanismos para controlar la inflación y proteger a los agricultores de la caída de los precios; esto produjo una crisis rural que arrojó a las familias campesinas a disponerse a ser mano de obra de la producción de coca y pasta base. El caso del arroz y la coca en el Ariari colombiano, documentado por María Clara Torres, muestra que “la imposición errática de medidas de liberalización comercial (...) empobreció aún más a los trabajadores rurales y a los pequeños agricultores” (2021, p. 215). El proceso que arrancó desde finales de la década de los setenta, transformó la agricultura artesanal de arroz en extensas plantaciones mecanizadas, que más tarde, durante el decenio de los ochenta, fue apropiada por los capitales del narcotráfico que intensificaron el proceso de modernización agrícola, en la cual los campesinos no pudieron invertir los grandes capitales necesarios para adecuar los cultivos artesanales de arroz a las exigencias del mercado (p. 194).

Muchas poblaciones que fueron expulsadas del circuito económico a raíz de la liberalización, adoptaron la coca como estrategia de

supervivencia ante la mecanización de la agricultura y la concentración de la propiedad rural. De esta manera, el neoliberalismo o la liberalización del mercado agrícola en la región andina constituyó uno de los factores que permitieron la eclosión de la economía de la hoja de coca, y terminaron catalizando las ventajas comparativas de esa economía (Thoumi, 2009, p. 216). La literatura en política de drogas es clara en establecer las razones, los factores o las causas por las que la economía de las plantas ilícitas se arraiga en determinados territorios, y estas consideraciones han estado al servicio de la sustitución (Pérez, 2006; Ramírez *et al.*, 2010; Thoumi, 2005). No solo el hecho de que la coca (y las demás plantas) llegara a zonas con difícil acceso, baja cobertura de servicios públicos y alejadas de las instituciones civiles del Estado fueron factores de éxito del negocio, su incrustación en las economías locales se produjo debido a la marginalidad política y económica, los altos niveles de desempleo, la precariedad del ingreso familiar y la presencia de grupos ilegales. Aunque los cultivos de uso ilícito son esenciales para la subsistencia de las poblaciones que viven en zonas económicamente pobres, encierra a los cultivadores en la marginación y la inseguridad.

Las economías de las drogas ilícitas no abordan los factores estructurales de la exclusión ni promueven la mejora de la vivienda, la educación o la distribución de tierras y alimentos (Buxton, 2015, p. 27). A pesar de que las economías ilegales sí son capaces de generar ingresos suficientes para que las poblaciones hagan presencia en territorios de difícil acceso institucional, el caso de Marruecos muestra que las familias que cultivan cannabis reciben muchos menos ingresos de los que cabría esperar. Para la muestra un botón: el ingreso per cápita generado por la producción de cannabis en ese país fue de 267 dólares, frente al producto interno bruto (PIB) per cápita de unos 1.260 dólares de Marruecos en 2002 (Chouvy, 2011).

De una forma similar a como los proyectos de sustitución desarrollados en Asia incluyeron las lecciones aprendidas durante la década de los ochenta, en otras regiones del mundo se formularon estrategias que, al menos en el papel, pretendían dar respuesta no solo a la presencia de los cultivos de uso ilícito, sino a las causas más generales. De acuerdo con David Restrepo (Restrepo y Ramos, 2023), podemos decir que la “sustitución de cultivos” es un concepto que se deriva del enfoque tradicional o condicional, que se caracteriza por la implementación de proyectos familiares o comunitarios de reducido espectro, basados en la asistencia

condicionada a la erradicación de las plantas con el propósito de generar alternativas dentro de los cultivos comerciales en el corto plazo. En contraposición, o como respuesta a los ajustes que se advirtieron necesarios con las lecciones aprendidas, el desarrollo alternativo se puede entender como una política con mayor articulación intersectorial, en la que se impulsa la transformación territorial de las regiones que dependen de las economías ilícitas a través de una visión de desarrollo rural que implica asistir económicamente a las familias, sin que esta asistencia esté condicionada obligatoriamente a la erradicación previa o la reducción de las hectáreas a futuro, hasta que la familia logre garantizar modos alternativos de vida. Este concepto fortalece el liderazgo de las comunidades en el diseño y la ejecución de los programas, proyectos e incluso obras, aumenta las posibilidades económicas más allá de las agrícolas, lo que supone una apuesta por superar el sesgo agropecuario de estas estrategias, e implica una visión de largo plazo que además es compatible con el funcionamiento de un mercado regulado de las plantas para usos tradicionales, médicos y científicos.

De acuerdo con la Guía técnica publicada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime) sobre el desarrollo alternativo en la región Andina, los objetivos y las estrategias particulares de los proyectos que se llevan a cabo deberían enfocarse en la sustitución del ingreso (estrategia económica y productiva), el establecimiento de las condiciones de paz y legalidad (estrategia política), el fortalecimiento de las organizaciones de productores (estrategia organizacional), el mejoramiento de la calidad de vida de las personas involucradas en el esfuerzo (estrategia social), la adopción de un modelo de desarrollo sostenible (estrategia medioambiental) y el empoderamiento de las mujeres en la lucha contra las drogas (estrategia del género) (UNODC, 2010, p. 4). Como la sustitución del ingreso es fundamental para el éxito de las estrategias de desarrollo alternativo, se concibe un proceso de abandono gradual de los cultivos de uso ilícito que se puede apoyar en la mejora de los rendimientos de los cultivos alimenticios y comerciales existentes, así como de los productos forestales, el fortalecimiento de la producción de ganado de carne o leche y de doble propósito, la disponibilidad de recursos para el desarrollo de los nuevos productos, el aseguramiento de la comercialización y la mejora de la productividad a través de asistencia técnica (p. 26).

Todos estos lineamientos influyeron en la elaboración de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo (Naciones Unidas, 2013), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de octubre de 2013, que en las fases preliminares de su redacción se proponían asistir a los Estados en el “diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de programas y estrategias efectivos de desarrollo alternativo, con el objetivo final de garantizar medios de subsistencia alternativos sostenibles para los agricultores y comunidades afectados” (Youngers, 2012). El impulso fundamental fue avanzar en la integración del desarrollo alternativo dentro de las iniciativas de desarrollo a nivel nacional, regional y local, lo que a nivel nación significaba una invitación para “aquellas agencias gubernamentales involucradas en todos los aspectos del desarrollo, la provisión de servicios básicos y la promoción del Estado de Derecho” (Youngers, 2012). Aunque el documento reconoció el hecho de que las políticas de drogas y los programas adoptados en la materia debían estar orientados al desarrollo y aplicarse de conformidad con los derechos humanos y la Carta de las Naciones Unidas, utilizó la expresión “sin olvidar”, que eclipsa el hecho de que la protección de los derechos humanos representa una obligación jurídica para todos los Estados (Jelsma, 2018, p. 27).

El documento declaró que los programas de desarrollo alternativo deberían tener como meta principal la eliminación o reducción significativa de los cultivos, en simultáneo con “el desarrollo integral y la inclusión social, mitigar la pobreza y robustecer el desarrollo social, el estado de derecho, la seguridad y la estabilidad a nivel nacional y regional”. Para la Asamblea General de las Naciones Unidas, el desarrollo alternativo “puede ser” un componente fundamental de la estrategia de desarrollo general y debe complementar las actividades económicas destinadas a luchar contra la pobreza, pero no menciona la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986. Con respecto al medio ambiente, esta resolución de la ONU da pasos hacia la formulación más reciente de DAIS, pues establece que los programas “deberían” incluir medidas para proteger el medio ambiente a nivel local, que deberían materializarse en “incentivos para la conservación, impartir una educación adecuada y organizar programas de sensibilización, de manera que las comunidades locales puedan mejorar y proteger sus medios de subsistencia y mitigar los impactos ambientales negativos” de la economía ilegal. Es importante reconocer que, a pesar de las críticas que hubo por parte de la sociedad civil en el proceso de

adopción de los principios, estos reflejan elementos innovadores que mejoraron el concepto de desarrollo alternativo con un enfoque más humano y sostenible para afrontar las causas de base del cultivo ilícito (Jelsma, 2018, p. 27).

Hasta acá hemos hecho el esfuerzo por establecer las acepciones de la sustitución, la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo. Pero no podríamos cerrar esta sección de nuestro marco conceptual sin presentar las críticas que se le han hecho a las estrategias que hemos descrito anteriormente. En la mayoría de la literatura consultada se suelen repetir cuatro tipos de cuestionamientos del desarrollo alternativo. Primero, que es una medida de la prohibición; segundo, que no es desarrollo y menos alternativo; tercero, que no atiende las causas de los cultivos de uso ilícito; y cuarto que tiene un sesgo agropecuario.

Es evidente que la sustitución, la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo son medidas que se implementan por mandato del régimen internacional de control de estupefacientes. De hecho, los matices de un concepto frente a otro están relacionados con eufemismos como “enfoque equilibrado”, “medidas integrales”, “enfoque holístico” o la aplicación del “garrote y la zanahoria” (TNI, 2002, p. 5), como formas de dar una respuesta al hecho de que si no se proporcionan otras posibilidades de subsistencia a las familias cultivadoras de plantas ilícitas, la eficacia de la erradicación forzada se vería comprometida (Jelsma, 2018, p. 22). En el curso de las últimas décadas se ha aceptado la aplicación de este enfoque de “*respuestas al desarrollo*” en paralelo a la militarización de la política de drogas que tiene efectos regresivos sobre las perspectivas de desarrollo al reducir las a una estrategia de estabilización militar y posterior consolidación (Buxton, 2015b, p. 29). Estas confusiones terminan llevando a la política de drogas a elegir las zonas de intervención con criterios equivocados, basados en la actividad de los grupos armados o la característica de las regiones dentro del tráfico de drogas o armas, mientras que las necesidades insatisfechas, la provisión de derechos sociales y otros indicadores sociales pasan a un segundo plano (Bewley-Taylor, 2016). La política de drogas se enfoca en las plantas no en las necesidades de las poblaciones, y este enfoque militar refuerza la intervención en seguridad sin brindar realmente seguridad a las personas que participan en el desarrollo alternativo.

La segunda crítica común al desarrollo alternativo es que no es desarrollo, o tiene una visión muy acotada de este. El hecho de que aproximadamente 4 millones de personas en el sur global cultiven amapola, hoja

de coca o cannabis como una opción de subsistencia racional frente a la pobreza multidimensional (Buxton, 2015a, p. 7) muestra que este tipo de estrategias no cuestiona el modelo económico que aportó las ventajas comparativas para que las economías ilegales de las plantas ilícitas se asentaran en determinadas regiones de ciertos países. La noción de desarrollo que subyace al desarrollo alternativo de la política de drogas desconoce que el término ha sido históricamente un sinónimo de la transformación de la estructura económica hacia actividades que capturan el valor agregado y promueven el incremento de los salarios. En ningún programa de desarrollo alternativo se recomienda al país iniciar un proceso de industrialización que lleve en paralelo a mejorar la productividad agrícola y, por esa vía, salir de la dependencia económica de la coca o el cannabis. Citando a David Hume, Ross Eventon señala que el aumento de los salarios en las “ciudades arrastra consigo los salarios agrícolas, y la migración a las zonas urbanas también contribuye a la presión por unos salarios más altos, lo que a su vez crea incentivos para aumentar la productividad agrícola” (2020, p. 3). En otras palabras, el éxito de la política de desarrollo se mide en el cambio estructural que se aleja de la dependencia de las materias primas y la agricultura, añadiendo manufacturas y servicios especializados sujetos a rendimientos crecientes con una compleja división del trabajo (Reinert, 2006, p. 11).

La política de drogas surgió bajo una concepción del desarrollo distinta, en la que se dejó de prestar atención a la ardua tarea de la industrialización en países con limitados recursos físicos o humanos (Seguino, 2017, p. 6). Sin embargo, el giro neoliberal a la teoría del desarrollo lo convirtió en una cuestión de “privación del consumo” y “reducción de la pobreza” negando el rol crucial de la transformación productiva (Andreoni y Chang, 2017, p. 4). Esto también ha llevado a descuidar el empleo pleno y productivo como una dimensión fundamental del desarrollo; así mismo, la adopción del sesgo individualista como enfoque dominante ha hecho que la educación primaria, la sanidad y la capacitación hayan ocupado el centro del discurso, “mientras que los planes individualistas de reducción de la pobreza, como la micro financiación o las transferencias condicionadas de efectivo, se han promovido como políticas de desarrollo” (p. 5). De esta manera, el desarrollo alternativo se ha convertido en un programa de reducción de la pobreza que repite el error de las políticas nacionales de desarrollo, es decir, que no permite que las economías pobres generen un crecimiento a largo plazo de la renta per cápita real (Ocampo *et al.*,

2009, p. 1). En la práctica, el desarrollo alternativo es un programa de ayuda rural, financiado en muchos casos por organismos internacionales o gobiernos extranjeros, cuyo objetivo es reducir los cultivos de uso ilícito (Eventon, 2020, p. 8).

Varios críticos del desarrollo alternativo afirman que esta política no atiende las causas estructurales que llevan a las familias y a los territorios a depender económicamente de los cultivos de uso ilícito. Debido a que la producción de drogas ilícitas está en muchos casos impulsada por la pobreza, la falta de acceso a la tierra y a los mercados legales, las infraestructuras deficientes, la inseguridad y los conflictos armados persistentes, que se alimentan de las economías de las drogas ilegales (Brombacher y Westerbarkei, 2019, p. 90), la selección de las intervenciones suelen beneficiar a aquellos agricultores que son de fácil acceso, que no dependen enteramente de la economía de la coca para su subsistencia y que están en una posición favorable para la transición a fuentes de ingresos legales (Buxton, 2015a, p. 10). Lo anterior termina marginalizando aún más a aquellas personas que no cuentan con acceso a la tierra, como los jornaleros itinerantes o los campesinos sin tierra, mientras que el suministro de ayuda y asistencia técnica se enfoca en los agricultores más privilegiados e infla el valor de la tierra y los ingresos familiares. Este sesgo genera o refuerza la desigualdad y la exclusión rurales, aumentando a su vez la probabilidad de que los que se encuentran en la parte inferior de la cadena de cultivo busquen nuevas zonas y vuelvan a plantar para mantener sus medios de subsistencia.

A lo largo de sus cuatro décadas, el desarrollo alternativo ha enfocado sus esfuerzos en generar una actividad económica que le permita a las familias, en la práctica, aumentar sus ingresos derivados de actividades agropecuarias como el cultivo de café, cacao, macadamia, piscicultura, ganadería, etc. En principio, se trata de construir líneas productivas bien conectadas con mercados internacionales que hagan que el ingreso de la hoja de coca, amapola o cannabis ya no sea necesario. De hecho, una de las fallas comunes en estos programas consiste en el fracaso de la generación de ingresos, por medio de productos de alto valor agregado, que puedan dar tranquilidad económica a las familias (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 1246). Sin embargo, dada la implementación de las políticas de drogas y las causas de los cultivos (poblaciones pobres que han sido expulsadas de los circuitos rurales conectados a las economías nacionales, falencia de desarrollo rural, presencia de grupos armados y acciones de erradicación

forzada), estos se han ido desplazando a zonas de mayor aislamiento, corriendo de facto la frontera agrícola y llegando a las zonas aledañas a parques naturales y otras zonas que se han considerado como “de protección ambiental”. Este hecho es uno de los determinantes para que la política de sustitución haya desembocado en el “desarrollo alternativo integral y sostenible” como una manera de incluir la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la misma política de drogas y tomar en cuenta los efectos negativos de las economías (rurales) de la droga sobre el medio ambiente y el clima (Brombacher y Westerbarkei, 2019, p. 94).

Figuras de protección ambiental y obligaciones internacionales del Estado colombiano para mitigar el cambio climático

Si partimos de la pregunta de investigación que ya nos hemos trazado en páginas anteriores, es claro que la presencia de poblaciones campesinas que cultivan coca en figuras de protección ambiental y de especial importancia ecológica, plantea cuestiones sobre la política de conservación de un determinado ecosistema. Esto se hace más evidente cuando se implementa una política que pretende sacar a la población campesina de una economía que le genera ingresos suficientes para habitar estas zonas, pero las alternativas todas son actividades que degradan aún más esos ecosistemas. La población campesina tiene una relación especial con la tierra y una territorialidad distinta a otros grupos poblacionales que habitan la ruralidad. Aquí vale la pena preguntarse cuál es el propósito de la conservación, bajo qué figuras se debería hacer y cómo quedan paradas las comunidades campesinas cuando el Estado toma la decisión de declarar figuras como los parques nacionales o las reservas forestales. En esta sección nos enfocamos en el surgimiento de las figuras de protección ambiental y los mecanismos denominados incentivos a la conservación como formas de atender los procesos de estabilización de las poblaciones campesinas en los alrededores y al interior de los lugares cobijados bajo estas figuras de protección ambiental. Y dada la crisis climática, discutimos cómo estos mecanismos existentes se dirigen hacia la mitigación de sus efectos.

Se concibe a las “áreas protegidas” como un “espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales y otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores

culturales asociados” (Dudley, 2008, p. 10). El concepto hace énfasis en la gobernanza y gestión de estos territorios a perpetuidad, con el propósito de mantener los ecosistemas, hábitats naturales y seminaturales y especies en su entorno natural en un contexto de biodiversidad y geodiversidad, así como los servicios ecosistémicos que prestan (Rodríguez, 2022, p. 380). De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), las áreas protegidas se clasifican en seis categorías de acuerdo con los objetivos de conservación y sus enfoques de gestión. Así, tenemos la categoría I que incluye, de un lado, las reservas naturales estrictas, protegidas para la conservación de la biodiversidad en las que visitas, usos e impactos son contralados ya que estas áreas sirven de referencia para la investigación científica y el monitoreo, y, por el otro, áreas silvestres que “mantienen su carácter natural, sin asentamientos significativos, libres de infraestructuras modernas y actividades de desarrollo e industrias extractivas” (p. 381), cuyo fin es proteger a largo plazo su integridad ecológica para el disfrute de presentes y futuras generaciones. Las demás categorías son parques nacionales, monumentos o características naturales, áreas de gestión de hábitats y especies, paisajes protegidos, y áreas protegidas con uso sostenible de los recursos naturales.

De acuerdo con Elliot, se han propuesto cuatro paradigmas modernos sobre la conservación que pueden clasificarse por su mayor o menor antropocentrismo, desde el tradicional conservacionismo hasta el ecocentrismo, que a su vez se “alimentan en diverso grado de las corrientes elitista y populista de la conservación” (1996). El primer paradigma es el *conservacionismo*, que concibe la necesidad de usar de manera prudente la “generosidad” de la naturaleza en oposición a la explotación desenfrenada de los bosques, haciendo uso de los principios del desarrollo de los recursos naturales con procedimientos científicos, la reducción de desechos y la equidad en el acceso a los recursos. El conservacionismo es una actitud antropocéntrica, que confía mucho en científicos y profesionales para administrar los recursos de manera sostenible.

El segundo paradigma es el de la *ecología del bienestar humano*, que pone al bienestar humano en el centro de la conservación, ya que incluye dentro de la ecuación la calidad ambiental y las cuestiones sociales que podría pasar por alto el conservacionismo, como los derechos humanos, el acceso equitativo a los recursos naturales, los aspectos recreativos y las necesidades espirituales y psicológicas (Eckersley, 1992, p. 37). La ecología del bienestar está basada en la gestión del ecosistema a partir de una

actitud crítica ante el crecimiento económico y ante la capacidad de la ciencia y la tecnología para resolver los problemas del medio ambiente. En este paradigma son determinantes las personas, a quienes incumben las decisiones sobre gestión o administración de los bosques. Ya no se considera una atribución del servicio forestal profesional, sino que importa la participación del público en la gestión del ecosistema (Elliott, 1996).

El tercer paradigma delineado por Eckersley (1992, pp. 35-45) y citado por Elliot (1996), es denominado *preservacionismo* y parte de la idea de preservar los bosques dejándolos por fuera del esquema de desarrollo; en este sentido, es mucho menos antropocéntrico, ya que valora lo que considera como los derechos de las otras especies a la existencia. De acuerdo con Elliot, el preservacionismo influyó mucho en el establecimiento de parques nacionales y otras zonas protegidas en todo el mundo. Una de las críticas más importantes contra este paradigma, es que da como resultado la privación de las comunidades locales de sus medios de sustento, a menos que se dediquen a actividades estrictamente compatibles como el ecoturismo (Colchester, 1994, p. 33). Por último, está el *ecocentrismo*, que acoge una idea de que el mundo “es una red intrínsecamente dinámica e interconectada de relaciones en la que no hay entidades separadas ni líneas divisorias entre lo vivo y lo que carece de vida” (Eckersley, 1992, p. 45). Lo que persigue este paradigma es “proteger las especies, las poblaciones, los hábitats y los ecosistemas dondequiera que estén situados e independientemente de su valor para la especie humana” (Elliott, 1996). Algo así como un grito político de *¡Earth First!*

La idea de áreas protegidas es un enunciado que pertenece al modelo estadounidense creado en la mitad del siglo XIX bajo una visión del “hombre moderno destructor” de la naturaleza. La propuesta que subyace a la conservación o la preservación es la declaratoria de islas de conservación “de gran belleza escénica, donde el hombre de la ciudad pudiese apreciar y reverenciar la naturaleza salvaje” (Pérez, 2011, p. 194). Espacios que se consideran al margen del mercado, sin que estén por fuera completamente, ya que la preservación de los atributos ecológicos presta un servicio a quienes asisten para admirar la belleza natural. Esta santificación de los espacios que no fueron devorados por la modernidad industrial estadounidense constituye el mito del regreso del hombre blanco que retorna al paraíso, después de vivir la vida estresante de las ciudades y del trabajo monótono a la que fue expulsado. Este mito del sentido de conservación moderna se acompaña del pensamiento racional representado por

conceptos como el de ecosistema, diversidad biológica, riqueza natural entre otros (p. 194).

Lo más cuestionable es que este concepto de conservación, nacido de un mundo en plena industrialización, constituye hoy día en una de las políticas conservacionistas más utilizada por los países del Sur global (Pérez, 2011, p. 193). En América Latina el asunto de las áreas protegidas configura conflictos complejos de carácter político, social y económico. No se trata solo de la conservación del mundo natural o de la biodiversidad, sino, en últimas, de las restricciones de ocupación del territorio por parte de la población de un Estado, debido a que las áreas protegidas excluyen la presencia de poblaciones humanas, el establecimiento de cultivos y el uso de suelos para la provisión de bienes y servicios. Es curioso que mientras en siete países de África y cerca de seis países en América Latina, aproximadamente el 10% del territorio se incluye en áreas protegidas, Estados Unidos –el principal promotor de esa idea– cuenta con una cobertura de menos de 2% de su territorio como parques nacionales, proporción que en Europa es de menos de 7%. De lo anterior se podría concluir que la idea de áreas protegidas se muestra importante para el Sur global, pero no para los países industrializados (Diegues, 2000, p. 18).

En Colombia, la discusión sobre la conservación y el uso de las áreas protegidas ha sido una preocupación para la sociedad, sin embargo, hay múltiples fenómenos políticos y económicos que han impulsado la deforestación, lo que ha desatado a su vez otros conflictos socioambientales (Santacoloma, 2024). Para atender las dinámicas económicas y ambientales el Estado colombiano ha tomado medidas como la creación de parques naturales, la constitución de Zonas de Reserva Forestal (ZRF), la emisión del primer código “ambiental” del continente y la creación de un sistema de áreas protegidas. Todo esto bajo la influencia de la idea de conservación santuario de Estados Unidos desde la década de los cuarenta, que se materializó con la emisión de la Ley 2 de 1959 sobre “economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables”, en la que se crearon siete grandes áreas de reserva forestal² y se adoptó una legislación paralela a las leyes sobre acceso a las tierras baldías de la nación. Esta legislación, y

2. Zona de Reserva Forestal del Pacífico; Zona de Reserva Forestal Central; Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena; Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; Zona de Reserva Forestal Serranía de los Motilones; Zona de Reserva Forestal del Cocuy; Zona de Reserva Forestal de la Amazonia.

su posterior desarrollo, coadyuvó en sus “primeras etapas a la concesión de bienes nacionales y la transmisión del derecho de propiedad a particulares sobre vastas extensiones del territorio” (Molina, 2021, p. 34).

Luego, las ZRF se transformaron en Áreas de Reserva Forestal (ARF), constituidas por áreas para la protección forestal, entendidas en un sentido ecosistémico que incluye bosques, suelos, aguas y vida silvestre, o para la producción forestal orientada al desarrollo de una economía forestal a partir del aprovechamiento sostenible de estos recursos, que comprenden tanto tierras públicas como privadas (Molina, 2021, p. 69). Tal sistema normativo se desarrolló a la par de las apuestas de economía agraria y mantuvo cierta coherencia entre el acceso a los baldíos de la nación y las limitaciones de uso, goce y disposiciones necesarias para las áreas de protección ambiental. El texto original de la Ley 2 permitía la explotación racional de los bosques y, de hecho, establecía la posibilidad de que el Gobierno reglamentara la explotación forestal en los bosques públicos y privados, así como las patentes a los aserradores y el otorgamiento de concesiones (Ley 2ª de 1959, art. 5).

La coherencia entre las normas sobre los bosques y los baldíos se manifestó en el hecho de que los artículos 7 y 8 permitieran que el Gobierno reglamentara la ocupación de las tierras baldías sobre el supuesto de control a la erosión y conservación de las aguas, pudiéndose determinar áreas que no podrían ser ocupadas ni adjudicadas, a fin de conservar los bosques necesarios para los propósitos antes referidos, los cuales solo podrían incluirse en los terrenos adjudicados, siempre y cuando no fueran objeto de desmonte o se explotaran de acuerdo con los criterios establecidos por el gobierno, de que no podrían ser ocupadas ni adjudicadas, a fin de conservar los bosques necesarios para los propósitos antes referidos (Molina, 2021, p. 70). El acento de la conservación que tenía la Ley 2 consistió en la creación de la figura de Parques Nacionales Naturales como una categoría de protección ambiental más estricta, en la que se prohibió la adjudicación de tierras (art. 13). Debido a esta doble función de la Ley 2ª, la categoría “área protegida”, aunque ampliamente usada en la literatura sobre incentivos a la conservación y sobre desarrollo alternativo y sostenible, parece inadecuada, debido a que no todas las ARF se consideran áreas protegidas, porque se permite el uso forestal y la explotación agropecuaria. En otras palabras, no todas las ARF son áreas de conservación, y, por lo tanto, tienen consecuencias jurídicas distintas relativas al uso, administración, destinación y posibilidad de establecer derechos patrimoniales.

De hecho, en esta investigación usamos “figuras de protección ambiental”, antes que “áreas protegidas”, para diferenciar los usos y la posibilidad de tenencia, posesión o propiedad sobre predios que estén en ellas.

De acuerdo con Javier Molina, las normativas sobre conservación y acceso a tierras sufrieron un proceso de desacoplamiento desde la creación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), al enfrentarse dos visiones. De un lado, la visión del sector agricultura que presionaba la expansión de la economía agrícola, apoyada en la teoría del desarrollo, y del otro, el enfoque conservacionista de la Corporación Autónoma Regional (CAR) de los valles del Magdalena y del Sinú y de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, inspirada en las ideas de conservación o preservación de Estados Unidos (2021, p. 73). La idea de desligar las regulaciones de bosques y las de tierras se reforzó con la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, a través del Decreto 2811 de 1974, que declaró que las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales son únicamente de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control. Esta norma consolidó el concepto de figuras de protección ambiental y restringió definitivamente la adjudicación de tierras en las zonas destinadas a la preservación, el hecho de usar el concepto de “recursos naturales” ponía de manifiesto una economía política de los bosques. Esto condujo a una política pública basada en el concepto de explotación racional de los recursos naturales renovables, que se traducía en un control compartido entre el Inderena y el Ministerio de Agricultura. En paralelo, el Código permitió la concesión de baldíos desprovistos de bosque, pero prohibía la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal (p. 75) (tabla 1).

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3680) de 2010 definió los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), cuyo objetivo se enmarcó en el establecimiento de las pautas y orientaciones para avanzar en su consolidación como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado (Rodríguez, 2022, p. 188). A partir de allí, el Decreto 2372 de 2010 reglamentó el Sinap, redefinió las figuras de protección ambiental y estableció como objetivos específicos de conservación de las áreas declaradas para la preservación de las especies, los ecosistemas, las coberturas y los espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos (tabla 2). No todas las figuras

Tabla 1
Figuras de protección ambiental en Colombia
de acuerdo con el Decreto 2811 de 1974

Categoría	Descripción
Parque Nacional Natural	Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales, animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional, y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
Reserva Natural	Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
Área natural única	Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea, es un escenario natural raro.
Santuario de flora	Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.
Santuario de fauna	Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
Vía parque	Faja de terreno con carretera que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

FUENTE: tomada de Rodríguez (2022, p. 384).

de protección ambiental quedaron descritas o señaladas en este decreto, pues se exige homologar las áreas declaradas antes de su expedición, lo que trae como consecuencia que no hay un seguimiento articulado ni centralizado del estado de conservación de las distintas figuras, lo que no solo dificulta su administración, control y vigilancia, sino vuelve muy compleja la veeduría de la ciudadanía (Santacoloma, 2024). En este momento no es claro por qué ciertos biomas o ecosistemas se consideran figuras de protección ambiental y otros no, pese a tener valores ambientales similares, tal y como sucede con los páramos o humedales. Estamos enfrentando una etapa de inseguridad jurídica y confusión al hacer un tratamiento jurídico diferenciado para los bosques naturales y las plantaciones forestales y la evidente necesidad de actualización del régimen forestal, el cual enfrenta las consecuencias negativas de un proceso de compilación de las normas ambientales y del sector agrícola en los decretos 1071 y 1076 de 2015 (Amaya, 2020, p. 132).

Tabla 2
Figuras de protección ambiental en Colombia
según el Decreto 2372 de 2010

	Categoría	Descripción
Áreas protegidas públicas	Sistema de Parques Nacionales Naturales	Se trata de todas aquellas áreas incluidas en el artículo 329 del Decreto-Ley 2811 de 1974. Acá se encuentran los Parques Nacionales, Reservas Naturales, áreas naturales únicas, santuarios de flora y fauna y vías parques.
	Reservas Forestales Protectoras	Son aquellas zonas forestales donde los ecosistemas de bosque mantienen su función. El uso sostenible hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque, es decir, aquellos frutos de los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos.
	Parques Naturales Regionales	Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.
	Distritos de Manejo Integrado	Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° numerales 10 y 11 del Decreto-Ley 216 de 2003.
	Distritos de Conservación de Suelos	Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute. Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.
	Áreas de Recreación	Espacio geográfico en el que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.

Categoría		Descripción
Áreas protegidas privadas	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	<p>Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.</p> <p>Corresponde a la iniciativa del propietario del predio, de manera libre, voluntaria y autónoma, destinar la totalidad o parte de su inmueble como reserva natural de la sociedad civil.</p> <p>La regulación de esta categoría corresponde en su integridad a lo dispuesto por el Decreto 1996 de 1999.</p>

FUENTE: elaboración propia con base en el Decreto 2372 de 2010.

En los últimos 20 años se han expedido decenas de documentos de políticas con el propósito de articular la gestión de los diferentes componentes de la política ambiental en el marco del principio de desarrollo sostenible, la superación de la pobreza, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la consolidación de una economía forestal que mantenga los atributos principales de este recurso natural y, a la vez, redunde en desarrollo económico y social (Rodríguez, 2022, p. 184). De esta manera, la denominada crisis del límite planetario se insertó en la legislación ambiental. El concepto de límite planetario, repartido en nueve áreas y explicado por Martha Gómez-Lee (2019), está asociado al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el exceso de nitrógeno y fósforo en la producción agrícola, el agotamiento del ozono estratosférico, la acidificación de los océanos, el consumo mundial de agua dulce, el cambio de uso de suelo para la agricultura, la contaminación del aire y la contaminación química. Este insumo destaca que la confluencia de los límites planetarios y las aspiraciones no satisfechas del desarrollo humano y económico requieren que se defina un nuevo marco para el desarrollo sostenible, que permita el desarrollo tanto humano como económico dentro de los límites de soporte a los sistemas de vida en la Tierra. En última instancia, se trata de mantener a los ecosistemas prestando los servicios ambientales de la manera más sostenible, pero eso tiene un impacto en el desarrollo y en la generación de recursos para las comunidades que habitan estos territorios.

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC - Intergovernmental

Panel on Climate Change), el cambio climático hace referencia a una variación del estado del clima que persiste durante periodos prolongados, y que puede deberse a procesos naturales, procesos externos (ciclos solares o erupciones volcánicas) y “cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso de la tierra” (IPCC, 2018, p. 75). El clima a su vez, se puede definir como “una descripción estadística del tiempo atmosférico en términos de los valores medios y de la variabilidad de las magnitudes [como la temperatura, precipitación o viento] correspondientes durante períodos que pueden abarcar desde meses hasta miles o millones de años” (p. 77). Para investigadores como Rockström *et al.*, el límite de concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera se encuentra en el rango de 350 y 550 partes por millón (ppm) (Rockström *et al.*, 2009, p. 8), la consecuencia de traspasar ese límite implica la pérdida de las capas de hielo polares, alteraciones climáticas regionales, pérdida del suministro de agua dulce de los glaciares y un debilitamiento de los sumideros de carbono, mayoritariamente los bosques (p. 8). No obstante, el más reciente informe del Global Carbon Project calculó que los niveles de concentración en la atmósfera durante 2023 fueron de 419 ppm, 51% arriba de los niveles preindustriales, usados como punto de referencia por la comunidad científica (Friedlingstein *et al.*, 2023, p. 28).

Carleton y Hsiang mapearon la bibliografía sobre los impactos en salud, económicos, demográficos y sociales de un incremento de la velocidad del cambio climático (2016). Dentro de los efectos que identificaron está el aumento en las tasas de mortalidad relacionado con las altas y bajas temperaturas, aumento de las enfermedades “no fatales” como problemas respiratorios, cardiovasculares y deficiencias en el desarrollo en las fases temprana de las vidas de las personas menores de 5 años. Con base en estas proyecciones, es probable que los impactos relacionados con las precipitaciones/sequías se produzcan a través de la pérdida de ingresos agrícolas, la dificultad para la cultivar alimentos y el incremento de los costos de su producción. Una vez que las temperaturas sean más altas que las óptimas, “cada aumento de 1 °C en las temperaturas reduce la producción económica entre aproximadamente un 1 y un 1,7%” (p. 9).

Ante los enormes retos que enfrenta la humanidad con respecto al cambio climático y sus efectos, que ya eran visibles hace 30 años, el año 1992 fue clave para la aprobación de dos instrumentos internacionales, firmados y ratificados por Colombia, sobre cambio climático y biodiversidad biológica. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el

Figuras de protección ambiental en Colombia

De acuerdo con el decreto 2372 de 2010



1 Sistema de Parques Nacionales Naturales

Se trata de todas aquellas áreas consideradas como Parques Nacionales Naturales, Reservas Naturales, así como áreas naturales únicas o santuarios de flora y fauna.

2 Parques Naturales Regionales

Son áreas declaradas por las entidades territoriales como espacios geográficos donde mantienen los procesos ecológicos y se limita el uso a la preservación, restauración, conocimiento y disfrute de la biodiversidad.

3 Reservas Forestales Protectoras o ARF Tipo A.

Son aquellas zonas dentro de una reserva forestal que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, regulación hídrica, climática, asimilación de contaminantes y protección de la biodiversidad biológica.

4 Distritos de Conservación de Suelos

Espacios geográficos con ecosistemas estratégicos de escala regional que aportan a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales se ponen al alcance de la población para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute.

5 Distritos de Manejo Integrado

Son espacios determinados por las autoridades ambientales para combinar acciones de protección y regulación de los usos entre diferentes figuras de protección ambiental. De esta manera se asegura que la actividad productiva no dañe su función ecológica.

6 Áreas de recreación

Son espacios geográficos destinados a mantener y cuidar la fauna y flora de un ecosistema con el propósito de esparcimiento y educación ambiental de las personas que los visitan.

7 Reservas Naturales de la Sociedad Civil

Reguladas por el Decreto 1996 de 1999, son áreas de titularidad privada que conservan una muestra de un ecosistema natural. Manejadas voluntariamente por su propietario bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y destinada para la preservación o restauración con vocación de largo plazo.

ARF tipo B:

Son zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables al manejo forestal mediante la ordenación de bosques y la protección de la biodiversidad.

ARF tipo C:

Son zonas que ofrecen condiciones biofísicas para el desarrollo de actividades productivas agroforestales o silvopastoriles que no impliquen la reducción de bosque natural.

Cambio Climático, aprobada por medio de la Ley 164 de 1994, es un instrumento de derecho internacional orientado a facilitar la cooperación en la “estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (art. 2), en aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. Esta convención definió al *cambio climático* como un cambio de “clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables” (art. 1). También dijo que los GEI eran aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, “que absorben y reemiten radiación infrarroja”, así como se dijo que un sumidero era “cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera” (art. 1). En la Convención Marco los Estados se comprometieron, entre otras cosas, a realizar inventarios nacionales de emisiones y absorciones de GEI, a diseñar y ejecutar medidas de mitigación y adaptación del cambio climático, a promover la investigación científica sobre el tema y a enviar información sobre las políticas que implementan para aplicar la convención (art. 4). Es importante resaltar que la lista de los países desarrollados, que se anexó al texto, implicó una serie de compromisos específicos relacionados con la limitación de las emisiones de GEI y planes para sostener en el tiempo la reducción de estas emisiones.

En 1992 también se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por la Ley 165 de 1994, en el que los Estados se comprometieron a conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica, debido a su importancia para satisfacer las “necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento”. Así mismo, se comprometieron a establecer mecanismos para la utilización sostenible de sus componentes, la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, a través de principios como el de beneficio de las generaciones actuales y futuras. A pesar de que en Colombia había un concepto de figuras de protección ambiental desde la década de los setenta, es la primera vez a nivel internacional que se definió tal concepto como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (art. 2). El Convenio también definió la *diversidad biológica* como la “variabilidad de organismos vivos

de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas” (art. 2).

Aunque este tratado es bastante amplio y otorga una serie de criterios para el aprovechamiento de los recursos genéticos, nos interesa resaltar tres aspectos. El primero es que los Estados se comprometieron a establecer un sistema de figuras de protección ambiental o “áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica” (art. 8), a rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y recuperar las especies amenazadas a partir de planes de ordenamiento. El segundo aspecto tiene que ver con el establecimiento de la obligación de adoptar “medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica” (art. 11). Por último, el Convenio estableció la obligación de cada Estado de establecer procedimientos para exigir la evaluación del impacto ambiental “de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos” (art. 14) garantizando, en la medida de lo posible, la participación ciudadana.

Por último, es necesario tener en cuenta el Acuerdo de París, firmado en 2015 y aprobado por la Ley 1844 de 2017, con el propósito de mejorar la aplicación de la Convención Marco sobre Cambio climático “en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (art. 2). Lo paradójico es que este tratado internacional no estableció obligaciones explícitas a los Estados, por el contrario, les solicitó “realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos” (art. 3) sobre la reducción de emisiones, así como sobre la adopción de medidas “para conservar y aumentar [...] los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero” (art. 5). Por último, vale la pena destacar que se alentó a los Estados a aplicar incentivos positivos “para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques, y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (art. 5). Con el lenguaje y la formulación del Acuerdo de París quedó claro el límite de la comunidad internacional para impulsar acciones que eviten el incremento de la temperatura global.

La idea de que los países desarrollados incentiven la conservación de los sumideros de carbono en los países del Sur global está en la base de la política internacional contra el cambio climático. Y esto nos lleva a considerar el concepto de “servicios ecosistémicos” o “servicios ambientales” y a la generación de incentivos para las comunidades de los países no desarrollados que viven en esos ecosistemas. Estos servicios se entienden como los beneficios que la humanidad obtiene de los ecosistemas (Vargas y Reyes, 2011, p. 159). Específicamente, el IPCC define los servicios ecosistémicos como aquellos

procesos o funciones ecológicas que tienen un valor, monetario o no, para los individuos o para la sociedad en su conjunto. Generalmente se clasifican en: 1) servicios de apoyo, por ejemplo, mantenimiento de la productividad o la biodiversidad; 2) servicios de aprovisionamiento, por ejemplo, de alimentos o fibra; 3) servicios de regulación, por ejemplo, regulación del clima o secuestro de carbono; y 4) servicios culturales, como el turismo o el disfrute espiritual o estético. (2018, p. 90)

Como respuesta a la crisis planetaria, el movimiento ambiental impulsó grandes cambios políticos internacionales para una protección más efectiva del ambiente, que se acentuaron con la emergencia climática, y, con ello, se impulsó la transformación de los órdenes normativos domésticos, que para el caso de Colombia ya implicaban una tensión entre conservación y derechos campesinos. En consecuencia, la pregunta que plantea la lucha por un mundo sostenible termina incluyendo la cuestión de quiénes soportan las cargas de las injusticias asociadas a la disminución o falta de acceso a condiciones dignas de vida. Para responder a estas tensiones, es fundamental estructurar políticas y normas que protejan los derechos humanos y permitan superar aquellas condiciones históricas de injusticia local que alimentan distintos tipos de violencias (Santacoloma, 2024).

En el caso de las figuras de protección ambiental hay un dilema: cada vez que se hace un aprovechamiento del territorio a través de actividades productivas se pueden generar afectaciones al ecosistema, mientras que al conservar el territorio en su estado natural se proveen beneficios a la naturaleza, pero quien tiene o posee la tierra no recibe un pago o sustento económico por ello (Vargas y Reyes, 2011, p. 153). Una manera de dar respuesta a este dilema está en el “incentivo para la conservación”, que se puede describir como un beneficio que determina un cambio de conducta

con el propósito de prevenir, detener, mitigar el daño ambiental, o arreglar el causado, sobre un ecosistema o medio natural. De acuerdo con Andrés Vargas y Mauro Reyes, se pueden identificar tres tipos de incentivos a la conservación: los reglamentarios, los económicos y los integrados de desarrollo y conservación (2011).

Los incentivos reglamentarios son aquellos que comprenden normas jurídicas que definen el régimen de propiedad de los bosques y el ordenamiento ambiental, es decir, a través de incentivos reglamentarios el Estado impone obligaciones y restricciones en el comportamiento de los individuos con respecto a las figuras de protección ambiental o su uso. Los incentivos económicos están orientados a cambiar las decisiones de las personas como resultado de la información y los beneficios que pueden obtener. El punto central de esta apuesta es entender que la “conservación impone un costo al tenedor de la tierra, en términos del ingreso dejado de percibir o el acceso a los recursos” (Gjertsen y Niesten, 2010, p. 5). Estos incentivos pueden ser subsidios, impuestos o PSA. Se entiende que los pagos por servicios ambientales (PSA) se pueden racionalizar bajo la lógica de los subsidios, ya que se ha entendido que es un pago para inducir un aumento de las actividades ambientalmente benéficas (Engel *et al.*, 2008, p. 668). Por último, los incentivos diseñados a partir de programas integrados de desarrollo y conservación se entienden como las estrategias para el manejo y la conservación de recursos naturales que pretenden reconciliarlas con los derechos de las comunidades locales. Este tipo de intervenciones se conciben como una “reconversión de las actividades económicas dañinas hacia otras que se consideran apropiadas y que proveen los servicios ambientales como un producto asociado”, tal es el caso del ecoturismo (Ferraro, 2001).

Hay una discusión sobre la relación y el propósito que tienen los incentivos a la conservación sobre los derechos de las poblaciones campesinas. Basados en la idea de proteger o delimitar los usos sostenibles, muchos mecanismos implementados como incentivos no responden a las pretensiones de acceso a la propiedad por parte de estas poblaciones, o a la rentabilidad en el ingreso para las familias. De hecho, Muradian *et al.* señalan que el PSA no cumple con la condición de definir con precisión el servicio transado (cantidad, atributos y precio por unidad), por lo tanto, el esquema no debería llamarse pago por servicios ambientales, sino pagos por conservación (2010, p. 1207). La redefinición que proponen implica concebir al PSA como una transferencia de recursos entre actores sociales,

que pretende crear los incentivos para alinear los usos del suelo colectivos o individuales con el interés social en el manejo de los recursos (p. 1207). Desde la política de desarrollo alternativo se ha visto que los incentivos para la conservación se traducen en programas de PSA, que representan un incentivo económico que puede utilizarse para fomentar la protección de los ecosistemas, cuya idea central es que los “beneficiarios de los servicios ecosistémicos (como la captura y el almacenamiento de carbono en los bosques intactos o el agua limpia) emitan pagos directos o indirectos a los proveedores de esos servicios (p. ej., los agricultores que cultivan la tierra cerca de esos ecosistemas)” (Santos *et al.*, 2022, p. 16).

Independientemente del modelo que se use para la formulación de los incentivos a la conservación en regiones como la Amazonia colombiana, la opinión de las comunidades campesinas es fundamental, debido a que su participación en el diseño e implementación de las medidas de mitigación del cambio climático no solo es necesaria para su efectividad, sino porque diseñar las estrategias desde las necesidades de las poblaciones ayudará a superar condiciones de inequidad que a su vez reproducen la deforestación y otras prácticas que son contrarias a los propósitos de la conservación. Las personas que participaron en el trabajo de campo en Putumayo explicaron que, si los proyectos y los incentivos llegaban a impulsar lo que las comunidades ya habían hecho, serían bienvenidos siempre y cuando contribuyeran a mejorar la calidad de vida y aceptaran su voluntad. Una participante lo manifestó así:

Si tú me contribuyes a mejorar mi calidad de vida, yo puedo sembrar más árboles en una cuenca que está deforestada, en un área importante, por ejemplo, en un nacimiento de agua que existe, pero que se deforestó, de pronto por falta de conocimiento. Yo puedo empezar a sembrar esos diez árboles más en esos espacios, que no me vengán a decir que es que yo tengo que sembrar una hectárea cuadrada de árboles, no. Voy mitigando, ¿no es cierto? Pero acorde con como sea mi predio. Porque es que lo que pasa es que todo en esos programas está cuadrulado. Entonces dicen ‘es que usted tiene que sembrar una hectárea agroforestal y tiene que ser cuadrada porque ahí le caben cincuenta matas de plátano y cien árboles’. ¿Y si yo no quiero hacerlo así? Porque esa no es mi necesidad, esa no es mi forma de ser. (Entrevista, Puerto Asís, Fabiola, 20 de septiembre de 2022)

Este punto se vuelve a profundizar en el capítulo cuatro, debido a que la percepción de muchas organizaciones campesinas es que el problema de la deforestación no es causado por la presencia de los campesinos en los territorios, sino por las decisiones del gobierno, la falta de una economía campesina, la presencia de actores económicos legales o ilegales que presionan la tumba del bosque para ubicar ganado o por proyectos extractivos autorizados por el mismo Gobierno. Para una de las entrevistadas, la causa real de la deforestación era de quienes llegaban de otras regiones con capital, en sus palabras “quienes tienen plata son los que no tienen ningún problema para deforestar, al campesino que vive en una vereda le interesa que se mantenga el bosque, porque lo usamos” (Entrevista grupo, Puerto Guzmán, 21 de septiembre de 2022).

Al final queda la sensación de que el Estado colombiano acepta compromisos internacionales sin tener en cuenta lo que pasa a nivel local, donde se van a materializar sus consecuencias. De allí que se presenten casos donde la agenda de la política de drogas interfiera con la política ambiental y sea difícil tender puentes, como en el caso del desarrollo alternativo y el PNIS. La agenda de drogas impulsa una política que, en el mejor de los casos, pretende que las poblaciones campesinas no dependan de la economía de la hoja de coca u otras plantas declaradas ilícitas, único ingreso que les permite persistir y resistir en el territorio. Por otro lado, existe una serie de compromisos de mitigación del cambio climático y conservación ambiental, en un país que no emite carbono al ritmo que sí lo hacen los países del Norte global, y que debe invertir recursos en la garantía de derechos de poblaciones que por no tenerlos recurren a una economía ilegal. A partir de este punto, creo que estamos listos para preguntarnos si el desarrollo alternativo es pertinente para responder a los problemas de las familias campesinas que cultivan coca y que se ubican en una ruralidad donde no se puede vivir sin cultivarla.

Los derechos del campesinado que cultiva coca

Hasta acá hemos descrito los conceptos de desarrollo alternativo e incentivos a la conservación como estrategias o políticas que están fuertemente influenciadas por el contexto internacional y que afectan los derechos de las poblaciones campesinas cultivadoras de coca, que a su vez enfrentan un doble conflicto con el Estado. Tanto el cultivo de coca como su presencia en figuras de protección ambiental genera políticas que afectan sus derechos, su identidad y su calidad de vida. En esta sección abordamos

los principales derechos que pueden servir para acoplar las propuestas de desarrollo alternativo con las necesidades de la conservación. Podemos decir que el derecho ambiental en Colombia tiene como herramienta fundamental para conservar los ecosistemas la restricción de diferentes formas de tenencia de la tierra y usos de acuerdo con el nivel de protección establecido por las legislaciones.

El ordenamiento ambiental del territorio tiene una falla en su concepción y es la tendencia a excluir a las poblaciones de las figuras de protección. Eso por supuesto está cambiando, pero ha sido un producto del conservacionismo. Y en ese juego parece que los campesinos no están llamados a participar. De hecho, a pesar de que existan propuestas claras que tienden a dar un mayor lugar a los campesinos (PNNC, 2001), la ruptura que hay entre la legislación ambiental y la legislación agraria propone supone varios problemas para estos porque, en últimas, plantea una relación de depredación entre campesinado y naturaleza, que impone a los campesinos cargas desproporcionadas frente a su situación.

Los campesinos que cultivan hoja de coca se caracterizan por ser pobres. De acuerdo con la FIP, el 57% de las familias que viven en zonas de cultivos de coca se encuentran en situación de pobreza monetaria (mientras que la pobreza monetaria rural se encuentra en 36%), y el 35% en pobreza extrema (FIP-UNODC, 2018, p. 10). El ingreso promedio mensual neto por hectárea de un cultivador de coca es de \$410.541, que equivalía al 56% de un salario mínimo en 2018 (p. 10). Valga decir que el promedio de extensión de los cultivos de coca es de 0,5 hectáreas. Además, el 29% de las familias cocaleras tienen jefatura única femenina, mientras que el 59% de las familias afirma ser la propietaria de la tierra, lo que no quiere decir que tengan un título que respalde la afirmación, y el 13% son arrendatarias.

En la encuesta que aplicaron la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la UNODC a familias del PNIS, el 48% de las personas afirmó que sus veredas no cuentan con acceso a vías terrestres, “del 52% que respondió sí tener acceso, el 49% señala que están en regular estado y el 35% en mal estado” (2018, p. 14). Algunas investigaciones concluyen que el tiempo promedio del trayecto entre una finca y la cabecera municipal en Colombia es de 5,4 horas (Lozano y Restrepo, 2016, p. 125). En el caso de las zonas con presencia de cultivos de coca esta distancia puede ser mayor. También, en departamentos con una alta presencia de cultivos de coca, como Putumayo, se registra un índice de pobreza multidimensional de 76,3%. La población urbana de este mismo departamento alcanza un 26,54% de

necesidades básicas insatisfechas (NBI), mientras que la población rural exhibe un 46,22%. La caracterización del Putumayo llevada a cabo por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas estima que tan solo un 4,5% de la población total del Putumayo tiene educación preescolar, un 50,8% educación básica primaria, un 25,8% educación secundaria, un 2,0% educación técnica, un 0,1% es normalista, y un 5,4% tiene educación superior, mientras que un 11,4% no tiene ningún nivel educativo (APC, 2019, p. 23).

En los territorios donde hay una amplia presencia de cultivos de coca confluyen bajos índices de desempeño de la justicia local, de tributación o Gini de propietarios. Mientras que en aquellos municipios donde hay alta y muy alta presencia de coca tiende a haber mayores tasas de homicidios, de mortalidad infantil y mayores porcentajes de población privada de agua (Chaparro y Cruz, 2017, p. 126). La situación del campesinado que cultiva coca es precaria, y la del campesinado que cultiva coca y hace presencia en figuras de protección ambiental es aún peor. De acuerdo con una encuesta, de 16.814 hogares potencialmente beneficiados por el PNIS, el 52,7% se encontraba en condición de pobreza multidimensional (Rubiano-Lizarazo *et al.*, 2022, p. 13). Sin embargo, la distribución de la pobreza no es igual entre las diferentes zonas en las que están ubicadas las familias, en áreas categorizadas como “no ZME el 47,9% de los hogares se encuentran en pobreza multidimensional mientras que en las áreas de PNN el 60,5% y en Ley 2 el 56,4%” (p. 13).

La situación del campesinado, además, corresponde a un nivel de desarrollo precario del Estado en la Amazonia que se enfrenta a una verdad: el Estado moderno es concebido como un solucionador de problemas, lo que implica que los problemas ambientales son resultado directo de los impedimentos de la consolidación del Estado. El ordenamiento ambiental del territorio que produce tal Estado es insuficiente para resolver la protección de los derechos de los habitantes de esta zona, su modo de vida y los ecosistemas estratégicos. Como en este documento no pretendemos resolver el problema del Estado, lo que sí necesitamos para resolver la pregunta de las afectaciones del PNIS y sus instrumentos para responder a los retos de armonización entre la presencia de familias campesinas que derivan su sustento de los cultivos de hoja de coca en figuras de protección ambiental y los denominados incentivos a la conservación, es mejorar la conceptualización de los problemas ambientales que corresponden a los campesinos que cultivan coca en figuras de protección ambiental.

Las familias campesinas se caracterizan por hacer un uso productivo del territorio que habitan, concepto que va más allá del predio, y los inserta en el ecosistema que rodea la finca, una relación compleja que no solo depende de la conservación (Cruz *et al.*, 2020, p. 35). Un uso que es racional frente al modo de vida, la identidad cultural y la relación material que tienen las familias campesinas con la tierra. Pero, además, frente a las condiciones territoriales de falta de presencia estatal, provisión de servicios y acceso a los mercados. Todo esto nos lleva al concepto de “sujeto campesino”, que de acuerdo con la Comisión de Expertos designada por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh), fue definido como un sujeto intercultural “que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo” (2018, p. 4). Dentro de las dimensiones del concepto queremos resaltar la territorial, que tiene en cuenta los lazos familiares, las estructuras comunitarias y asociativas, que tienen las comunidades campesinas no solo con su predio, sino con el medio ambiente y los recursos naturales que determina la actividad económica de las familias y la permanencia en las zonas rurales o urbanas (Comisión de Expertos, 2018, p. 6).

Tal como dijimos anteriormente, la idea de conservación viene siendo cuestionada desde hace décadas por la “ecología del no equilibrio”, que concibe las perturbaciones y los cambios como una forma de evolución de los ecosistemas y de adaptación a los fenómenos emergentes, como el contexto geográfico o histórico, variables y poco previsible (Ungar, 2012, p. 39). Aquí es donde asumimos la postura de la ecología de los pobres expuesta por Martínez como la manera de posibilitar la redistribución de las consecuencias del crecimiento económico y las afectaciones al medio ambiente con enfoque de justicia ambiental (Martínez, 2006). Los campesinos no tienen que ser depredadores naturales de la naturaleza, pero tampoco son necesariamente quienes están llamados a ser conservacionistas. Aquí asumimos una postura a favor de la presencia del campesinado en figuras de protección ambiental y otra donde señalamos que este segmento poblacional es clave para conservar los territorios. Incluso, Paola Ungar llegó a afirmar que la expulsión de los pobladores de zonas ambientalmente estratégicas podría conducir a un colapso de ecosistemas cuyo funcionamiento depende justamente de la interacción entre los espacios humanos y la naturaleza (2012, p. 40).

El campesino no tala el bosque porque es “malo” o “desconsiderado” con el planeta, sino porque ejerce un uso racionalizado de los recursos que lo circundan. Asumir como supuesto que las condiciones estructurales en las que sobrevive, también lo han llevado a cultivar coca, es central para entender el conflicto que subyace a la presencia de esta planta en figuras de protección ambiental. El análisis tanto jurídico como social de este sujeto rural se ha sedimentado a lo largo de los años en prácticas culturales, sociales y productivas, que configuran un sujeto con historia organizativa y política propia alrededor de la tierra, el trabajo y la lucha por condiciones de vida justa (Duarte y Camacho, 2016). El hecho de que, como lo afirma Diana Mendoza, ninguno de los intentos de reforma agraria y programas de desarrollo rural a lo largo de la historia en el país han sido “lo suficientemente eficaces para lograr cambios radicales en la estructura agraria del país, y para dar soluciones a problemas críticos de redistribución y reconocimiento en torno a la población campesina” (Mendoza Ospina, 2017, p. 18), hace que los campesinos no confíen ciegamente en la palabra del Estado y tampoco en sus planes de intervención de regiones como la Amazonia.

Los incentivos a la conservación responden a una racionalidad que no corresponde a la de las familias campesinas. En la medida en que no hay seguridad jurídica es difícil tomar decisiones económicas sobre la base de recursos escasos y peligros para el mantenimiento de la vida. A diferencia de las empresas, el comportamiento de una familia campesina se basa en el hecho de que es una unidad de consumo y producción, lo que hace que el costo del fracaso en una actividad productiva sea tal que se termina prefiriendo la seguridad y rentabilidad que tienen sobre el beneficio a largo plazo (Scott, 1977, p. 13). En otras palabras, las familias campesinas tienden a ser conservadoras en las decisiones sobre inversión económica, ya que su economía se mueve en función de garantizar la subsistencia básica del aquí y ahora, lo que indudablemente obliga al campesinado a hipotecar su futuro. Es en este contexto en el que se encuentran las familias que cultivan hoja de coca, y para ellas cambiar la actividad económica (al margen de las consideraciones ambientales) y sustituir un cultivo de subsistencia (la coca y los de pancoger) por cultivos comerciales (las líneas productivas que generalmente ofrecen los programas de desarrollo alternativo) o por otras actividades como el ecoturismo, los frutos del bosque, etc., que incluso se alejan de sus formas de trabajar la tierra (Scott, 1977, p. 20), es incierto y peligroso en el mediano plazo. Esto se puede ver en

la opinión de un campesino en Putumayo, que manifestó su intención de eliminar la coca y cambiar su actividad por la ganadería:

Pues a veces se pone a pensar uno, porque, yo por lo menos tengo unas vaquitas, y tengo muy poquito potrero, y pues yo digo, al acabarse la coca, que ya se acabe, pues que hará más uno, si no tendrá que tener potreros para mantenerlas, porque un animal sin pasto cómo lo sostiene, inclusive yo tengo la mía y tengo poquítico pasto, y casi no puedo ni dormir de pensar que se me vayan a morir del hambre porque en este verano está derrotado el pasto. Y sigo pensando, nunca he querido tocar la montaña o algo, imagínese. [...] Y ya uno está como muy viejito para coger para otras partes, que viven de otras maneras, ¿no? Pero entonces tiene que tener plata. Yo tengo un amigo que se fue por allá por Cali por el hermano [...] llegó y lo dejaron en una finca grande, como de treinta hectáreas tareas y eso, el vive de pura fruta y todo eso y que es que sí vive bien, pero pues uno para comprar una finca por allá, cuanta plata no necesita. [...] Después de tanto, el cultivo de aguacate, todo lo que es de frutal está súper bien, imagínese. En cambio, todos se han ido, pues van a buscar donde es coca. (Entrevista a Jerónimo, 20 de septiembre de 2022)

Si un campesino cocalero se equivoca con una inversión, no es que esté en riesgo su economía solamente, está en riesgo también su vida, sus derechos y su presencia en el territorio. La coca con una presencia de aproximadamente 40 años (como cultivo comercial) en la Amazonía colombiana, representó una solución a los problemas económicos que permitió un acceso a derechos como la vivienda, la salud, el trabajo, la educación entre otros (Bautista Revelo *et al.*, 2018, p. 79). La pregunta que queda es cómo se pretende que los campesinos, que tienen una realidad económica de corto plazo, cambien o transiten a otras economías que no tienen las ventajas comparativas de la economía de la coca, a través de programas que ni siquiera apuntan a transformar la estructura económica de las regiones sino a proyectos específicos. De un proyecto productivo no vive el desarrollo, eso es una concepción que se prueba equivocada. Y vale la pena señalar algo más complejo: amparados en qué legitimidad y validez normativa las instituciones del Estado plantean que las poblaciones campesinas deben transformar su economía, sin apuestas claras de desarrollo y construcción de infraestructura de derechos, y virar hacia la conservación a partir de incentivos.

Esta visión de campesino que tiene problemas para transitar a economías legales y de desarrollo sostenible hace parte de las discusiones del sector ambiente, o al menos eso se puede interpretar de un reciente documento sobre la necesidad de incluir al sujeto campesino como un actor de la política de conservación (PNNC, 2023). De acuerdo con PNNC, el campesinado vulnerable en figuras de protección ambiental se entiende como:

Sujeto individual o colectivo, intercultural, que deriva su sustento de la naturaleza de las áreas protegidas; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo; que tienen una especial protección constitucional por sus condiciones sociales, culturales y económicas, siendo más susceptibles de poner en riesgo su dignidad, y por ello requieren un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo, a la participación política y para acceder a mejores condiciones de bienestar como la tierra y servicios. (PNNC, 2023, p. 30)

Esta definición reconoce el hecho de que los servicios ecosistémicos que prestan las figuras de protección ambiental se pueden integrar en la economía campesinas, particularmente la expresión “que deriva su sustento del trabajo directo con la tierra y/o la naturaleza” intenta captar al sujeto campesino como aquel que trabaja directamente la tierra o la naturaleza, lo que incluye otras actividades y el trabajo agrícola. La tensión entre derechos y principios constitucionales es evidente en el cultivo de hoja de coca en figuras de protección ambiental, pero creemos que el marco ambiental actual, y de desarrollo alternativo, no contribuyen a solucionarla. Y en este sentido se requiere un nuevo derecho que reconozca la racionalidad económica del campesino, su identidad cultural, su relación con la tierra. Lo que se hace más evidente si incluimos en la ecuación la justicia ambiental, y las acciones de mitigación del cambio climático.

Recientemente se aprobó una reforma constitucional al artículo 64, que reconoció al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, en las dimensiones mencionadas. De esta manera, se reconoció no solo la dimensión política y cultural del campesinado, sino la ambiental, y se estableció la obligación por parte del Estado de proteger los derechos del campesinado en especial con respecto al

acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domici-

liarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

El reconocimiento de la dimensión ambiental del campesinado es un avance enorme en términos de armonización de la conservación con los derechos de las poblaciones rurales colombianas, ya que plantea la posibilidad de validar las prácticas comunitarias de conservación ambiental como parte de las estrategias que el Estado y la sociedad despliegan para conservar los ecosistemas y poner freno a la deforestación (Zambrano, 2023). Además, se otorgó un nuevo lugar de enunciación del campesinado, ahora como aliado de la conservación, lo que implica ajustes normativos que modifiquen las políticas ambientales en materia de conservación de figuras de protección ambiental y otras estrategias de conservación *in situ*.

Estas nuevas visiones de la relación entre campesinos y ecosistemas invitan a “mejorar los conflictos” para buscar soluciones de la mano de las poblaciones que habitan los territorios, impulsando el mejoramiento de sus condiciones de vida y dando seguridad jurídica. Para evitar que la política ambiental termine suprimiendo la política real de los territorios con dependencia de cultivos de coca en figuras de protección ambiental, “mejorar los conflictos” significa la creación de oportunidades para enfrentar y vivir los desacuerdos relacionados con las realidades en juego cuando la Amazonia es deforestada y degradada; esto implica una renuncia a “la expectativa de simplemente resolver los conflictos, o de únicamente experimentarlos como disensos que deben ser controlados por la fuerza mediante estrategias represivas” (Lyons, 2021, p. 134). La mejor forma de abordar los problemas que supone una actividad como el cultivo de coca en una figura de protección ambiental no es la militarización o la búsqueda de mecanismos jurídicos precarios que terminan dañando a las poblaciones campesinas y sus derechos.

Lo que entendemos como justicia ambiental con perspectiva de derechos humanos, es una concepción que se entrometa en la discusión de los incentivos de conservación en el PNIS, y se articule a las políticas de mitigación del cambio climático. La justicia ambiental que subyace es la

distribución equitativa, entre la sociedad en general, de las cargas producidas por los conflictos socioambientales generados en la relación de las poblaciones campesinas con los ecosistemas que habitan. Esta distribución de cargas debería hacerse a través de mecanismos jurídicos que reconozcan la racionalidad de la economía familiar campesina, su identidad como sujeto y la necesidad de la implementación de políticas de desarrollo, de un lado, con la necesidad de conservar los ecosistemas y mitigar el cambio climático, por el otro. Este concepto está orientado hacia el “ecologismo de los pobres”,³ y se concreta en poner sobre la mesa las formas racionales que da la gente campesina a sus recursos para garantizar no solo su supervivencia, sino su sostenibilidad en un marco jurídico más plural.

La base que creemos está en ese derecho es la armonía entre los derechos de las poblaciones campesinas y los mecanismos estatales para proteger los ecosistemas. De esta manera, nos ceñimos a tres derechos (por cuestiones de espacio) que son los que más se han alegado en el marco de la implementación del PNIS: mínimo vital, debido proceso y participación. Pero estos tres derechos son claves porque indican la relación Estado, comunidades y medio ambiente. Además, son indicadores de la economía de los campesinos que cultivan coca, y de la participación que es esencial no solo en la legislación ambiental, sino en el aseguramiento del éxito de las estrategias de sustitución.⁴

En primer lugar, el mínimo vital es concebido por algunas doctrinas jurídicas como el derecho fundamental de tener acceso a los recursos mínimos para poder gozar del resto de los derechos y las libertades, como la propia base de la dignidad, el punto de partida del desarrollo de la personalidad (Rosales, 2016, p. 115). Para la Corte Constitucional, las

-
3. Para Joan Martínez, el “ecologismo de los pobres” es una propuesta contra la apropiación estatal o privada de recursos ambientales comunitarios y contra las cargas desproporcionadas de la contaminación o el deterioro ambiental (2006, p. 340). Cuando se parte de reconocer un conflicto generado por la inequitativa distribución de cargas ecológicas se va más allá de la obsesión de tomar en cuenta a la naturaleza en términos monetarios (como los “servicios ecosistémicos”) y se admite un pluralismo de valores.
 4. El concepto de estos derechos fue tomado de la tutela que presentamos en 2020 sobre las familias excluidas del PNIS en el departamento de Putumayo. Ver Dejusticia, Acción de tutela presentada por Pablo Teodoro Cuarán Rosero y otros. Exp. 11001310303820200012001, contra Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y otros. <https://www.dejusticia.org/campesinos-excluidos-del-pnis-en-putumayo-y-narino/>.

condiciones mínimas que garantizan la subsistencia y el desarrollo de una vida digna, o *mínimo vital*, se caracterizan por ser fundamentales, cualitativas y depender de las circunstancias y el estatus adquirido por cada persona durante su vida.⁵ Asimismo, la Corte ha señalado que, por estar basado en las necesidades mínimas de los individuos, el mínimo vital está ligado a la dignidad humana y, por ello mismo, a los principios del Estado social de derecho.⁶

El debido proceso es “la garantía a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que la afectación o la privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado, no pueda hacerse con detrimento de sus derechos fundamentales”.⁷ De esta manera, el debido proceso es un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, que se materializa en una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guardan relación entre sí y cuyo fin está previamente fijado en la ley, para asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus actuaciones y la seguridad jurídica de los ciudadanos.⁸ Dichas condiciones son: “(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados”.⁹ La finalidad del debido proceso en materia administrativa es, en general, servir de contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolla frente a los particulares.

Con respecto a la participación hay dos niveles para tener en cuenta. El primero, desde el punto de vista ambiental, es un derecho que les permite a los ciudadanos incidir en “todos los asuntos que los involucran, teniendo en cuenta que la protección del entorno es necesaria para la existencia misma del ser humano y su afectación puede tener efectos directos o indirectos en la vida de las personas” (Rodríguez, 2021, p. 74). En

-
5. Corte Constitucional, sentencias T-199 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, y T-184 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.
 6. Corte Constitucional de Colombia, STC T-406 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón).
 7. Corte Constitucional de Colombia, STC T-696 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
 8. Corte Constitucional de Colombia, STC T-167 de 2013 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).
 9. Corte Constitucional de Colombia, STC T-696 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), y STC C-983 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

materia ambiental, el propósito de la participación está dado por la construcción de escenarios de acción política para reflexionar, opinar, fundamentar y deliberar sobre la “governabilidad democrática caracterizada por la integración de los actores públicos, comunitarios y privados, cuyo fin es la adopción de medidas que garanticen el derecho a un ambiente sano y un desarrollo sostenible” (p. 75). Desde el punto de vista de la implementación del AFP, la participación es uno de los elementos más importantes, que además reconoce la ciudadanía de las poblaciones cultivadoras de hoja de coca, pues la condición de ilegalidad del cultivo llevó por muchos años a los Gobiernos a negar su capacidad de negociación considerándolas como criminales o “auxiliadoras” de grupos criminales. Luego de veinte años de luchas, uno de los pocos logros que se sostuvieron en el tiempo luego de las marchas cocaleras fue el reconocimiento de los pequeños productores de coca como sujetos ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos políticos (Ramírez *et al.*, 2017, p. 356; Cruz *et al.*, 2020, p. 31).

CAPÍTULO 2

EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS Y SU IMPLEMENTACIÓN: LA SUSTITUCIÓN PRECARIA

En este capítulo hacemos una descripción del marco normativo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) y damos algunos datos sobre su implementación con corte a agosto de 2022. Nos parece importante resaltar las falencias que ha tenido el programa en el diseño y la adecuación normativa, no solo para incluir el enfoque ambiental o los incentivos a la conservación, sino de forma general. Se trata de un panorama de vacíos normativos que han sido llenados, en la práctica, de formas desfavorables para los objetivos del programa, con trámites opacos y errores que han tenido que ser asumidos e interiorizados por las familias campesinas, quienes tenían una expectativa razonable de que sus derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la participación fueran garantizados y respetados al convertirse en beneficiarias del PNIS. En ese contexto, explicamos el diseño general del programa y comentamos algunos aspectos relacionados con esos tres derechos fundamentales de las familias vinculadas a esta política pública.

Los propósitos del PNIS y sus inicios

El PNIS fue negociado, diseñado y acordado en el Acuerdo Final de Paz (AFP) como una de las estrategias para solucionar de forma definitiva y sostenible el problema de las drogas ilícitas, teniendo en cuenta sus causas estructurales: pobreza, ausencia de bienes públicos, falta de desarrollo rural y débil o nula presencia del Estado. Además, el PNIS está integrado a la Reforma Rural Integral (RRI) del punto 1 del Acuerdo, lo significa que es un componente específico de ese compromiso y que, por lo tanto, comparte su objetivo principal de transformar las condiciones de las comunidades que habitan en las áreas rurales del país. El PNIS es una política de Estado que funciona como una herramienta para reducir los cultivos de uso ilícito –de coca, amapola y marihuana– a través de su sustitución

voluntaria por otras economías lícitas. Su objetivo principal es “generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y de buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 102), cuya subsistencia depende de los cultivos. Por esas razones, es evidente que el diseño del programa le apuntaba a garantizar progresivamente el derecho al mínimo vital y a un nivel adecuado de vida de esta población.

A partir de esa finalidad, el AFP estableció trece objetivos específicos, entre ellos, fortalecer la presencia institucional del Estado; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores, recolectores y amedieros¹ mediante asociatividad, economías solidarias y oportunidades laborales; promover la sustitución voluntaria y el desarrollo alternativo; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, y lograr que Colombia esté libre de cultivos de uso ilícito (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 104-105). La estructura del programa de sustitución como componente de la RRI buscaba articular varios programas derivados del AFP y de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito (p. 114).

El PNIS es un programa dirigido especialmente a las comunidades cultivadoras, amedieras y recolectoras de hoja de coca. Sin embargo, este enfoque comunitario no fue adoptado jurídicamente. En lugar de ello, el Gobierno nacional estableció un enfoque familiar en el Decreto Ley 896 de 2017, es decir, el programa adoptó un modelo en el que los beneficiarios del PNIS debían cumplir cinco requisitos: 1) ser familias campesinas;² 2) estar en una situación de pobreza; 3) derivar su subsistencia de cultivos de uso ilícito; 4) no haber realizado siembras después del 10 de julio de 2016; y 5) comprometerse a cumplir lo pactado en los acuerdos de sustitución (DL 896 de 2017, art. 6). Este “enfoque familista” ha sido problemático para la implementación del programa porque no tiene la capacidad de generar cadenas de valor y encadenamientos productivos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 12). Por el

-
1. El AFP entiende por amediero el “colono que cultiva tierra a medias, es decir, repartiendo los productos con el propietario de ellas” (AFP, subpunto 4.1.2, p. 104).
 2. Este enfoque entiende como “familias” o “núcleos familiares” incluso a personas que se presentan de forma individual.

contrario, está pensado para facilitar los pagos directos a los campesinos en el marco del Plan de Atención Inmediato familiar, que no se mencionaban en ninguna parte del texto inicial del AFP y que fueron introducidos durante la renegociación, en contra de las opiniones de varias organizaciones de la sociedad civil (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 212; CCJ *et al.*, 2017, p. 4). Es decir, fue un cambio de diseño que, como lo explicaremos en el próximo capítulo, afectó significativamente el mínimo vital de los beneficiarios debido a que enfocó buena parte de la política pública en una atención prestacional inmediata que no era sostenible ni estaba atada a unas condiciones estructurales –de acceso a bienes y servicios– que pudieran transformar el nivel de vida de estas familias.

Aunque la cobertura del PNIS es nacional, está focalizada, lo que quiere decir que parte de la tarea que tuvo que asumir la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) fue la de seleccionar los municipios que cumplieran alguno de los criterios que señaló el Decreto Ley 896 de 2017. Es decir, el programa debía implementarse en zonas donde se fueran a desarrollar los PDET; hubiera mayor densidad de cultivos de uso ilícito y de población; hubiera áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o lugares con presencia de comunidades acogidas a la ley de tratamiento penal diferencial. De esta manera, la DSCI priorizó 56 municipios en 14 departamentos del país. Sin embargo, la focalización territorial no respetó los criterios establecidos, pues “privilegió un enfoque por demanda (donde las comunidades alzaban la mano) y no por oferta (donde el Gobierno definiera)” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 216). Desde enero de 2017, es decir, cuatro meses antes de la expedición del Decreto Ley 896 de 2017, la DSCI anunció el comienzo de la implementación del PNIS con la firma de acuerdos colectivos de sustitución en varias regiones del país. Este hecho marca uno de los primeros errores, pues no había capacidad administrativa ni presupuestal suficiente para atender estos compromisos del Estado con las comunidades. Tanto así, que hubo experiencias muy variadas en la llegada al territorio del programa, pues los funcionarios de esa dirección no lograron en todos los casos la capacidad de diálogo necesaria con algunas entidades territoriales, organizaciones locales y demás autoridades para poner en marcha el PNIS (Arenas *et al.*, 2018, p. 25).

Los compromisos y componentes derivados de los acuerdos del PNIS

Los acuerdos colectivos y familiares de sustitución formalizaron los compromisos del Gobierno y de los beneficiarios del PNIS. Las obligaciones para las familias consistían en apostar por la sustitución voluntaria y concertada, comprometerse con la no resiembra, no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito. Es decir, no participar en la transformación de la hoja de coca en pasta base, ni en la comercialización ilegal de materias primas derivadas de esos cultivos. Al respecto, el AFP no definió si los beneficiarios debían cumplir el levantamiento de sus cultivos de forma gradual o total desde el comienzo, pues únicamente indicó que en los acuerdos de sustitución se definirían los tiempos para el cumplimiento de los compromisos tanto de los beneficiarios como del Gobierno, y que las medidas del programa estarían condicionadas al cumplimiento del cronograma de los cultivadores (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 114-115). En todo caso, en la ruta de implementación del programa se estableció que los beneficiarios debían realizar el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito para acceder a casi todas las medidas del PNIS. Una decisión muy desafortunada debido a que esto prácticamente significó que el mínimo vital de las familias beneficiarias, que derivan su subsistencia del cultivo de uso ilícito, ahora pasaría a depender exclusivamente de que el Estado cumpliera con lo acordado.

En ese contexto, se acordaron cuatro visitas de monitoreo para verificar el cumplimiento de los compromisos de los cultivadores, a cargo de la UNODC, una oficina de un organismo internacional que acompaña la implementación del punto 4 del AFP, por lo que fue la encargada de levantar la línea de base del programa (FIP-UNODC, 2018) y es quien realiza los cuatro monitoreos para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las familias beneficiarias.

El primero tendría lugar en el primer mes para establecer la línea de base y caracterizar a las familias vinculadas al programa. El segundo debía ocurrir al tercer mes para verificar el levantamiento total y de raíz de los cultivos de uso ilícito en los lotes inscritos en el programa. El tercero estaba planeado a los quince meses para verificar la no resiembra y el avance de la puesta en marcha de los componentes del Plan de Atención Inmediata familiar. El cuarto ocurriría en el mes veinticinco para verificar la no resiembra y hacer la línea final del programa para evaluar sus resultados y

efectividad (Arrieta Vera *et al.*, 2022, pp. 213-214; Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 10; UNODC, 2022b, p. 7; PGN, 2021, p. 419). Sin embargo, dados varios problemas de seguridad para que los funcionarios de la UNODC entraran a hacer estas verificaciones, la fuerza pública asumió esa tarea en algunos territorios (Mejía, 2021, p. 196).

A su vez el Gobierno nacional, a través de la DSCI, se comprometió a cumplir los componentes del PNIS que estableció el AFP y después acogieron distintas normas, como resultado de la firma de los acuerdos de sustitución (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 107). Obligaciones que además están reforzadas por el principio de legalidad (Constitución Política, arts. 6 y 122) y por el mandato constitucional de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo de Paz (AL 02 de 2017, art. 1, par. 2). En ese contexto, al Gobierno le corresponde implementar los siguientes compromisos, que son los componentes del PNIS: 1) garantizar condiciones de seguridad para las comunidades (p. 106); 2) tramitar un ajuste normativo para el tratamiento penal diferenciado de pequeños agricultores vinculados a cultivos de uso ilícito (p. 108); 3) ejecutar el Plan de Atención Inmediata familiar para cultivadores, recolectores y comunidades (pp. 111-114); y 4) poner en marcha el proceso de construcción de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) (pp. 109-111).

A continuación, nos enfocamos en dos grandes compromisos, que están especialmente relacionados con la garantía del mínimo vital de las familias beneficiarias desde dos puntos de vista. Por un lado, el Plan de Atención Inmediata familiar que –como su nombre lo dice– buscaba ser una respuesta rápida para cubrir las necesidades básicas de subsistencia de las familias tras el levantamiento total del cultivo de uso ilícito. Además de ello, porque es el componente que fue priorizado durante la implementación del programa, pues acaparó tanto los recursos como la atención de la política pública al punto de que los beneficiarios pensaron que el PAI era todo el PNIS (Arenas *et al.*, 2018, pp. 24-26). Por otro lado, la articulación de los PISDA –en tanto instrumentos de planeación del PNIS– con los PDET, debido a su conexión con el concepto de transformación territorial que está más ligado al desarrollo de la RRI y, por ende, a una perspectiva de desarrollo alternativo y de garantía de un nivel adecuado de vida. Ello, a pesar de que la implementación se enfocó tanto en los componentes asistenciales que “dejó en los territorios la percepción de que el Programa era un asunto aislado de los componentes de la RRI” (Mejía, 2021, p. 190).

En todo caso, nos parece importante aclarar que el tratamiento penal diferenciado es una de las principales deudas que tiene el Estado colombiano con respecto a la implementación de la sustitución. La ley que creaba este componente debía ser aprobada en el primer año de implementación del AFP (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 201). Sin embargo, este compromiso no se ha logrado cumplir a pesar de que para la fecha de corte de este documento se habían presentado seis iniciativas legislativas en este sentido, que fueron archivadas: tres del Gobierno nacional,³ en cabeza del Ministerio de Justicia, y tres del Partido FARC entonces, hoy Comunes⁴ (Secretaría Técnica, Cinep/PPP-Cerac, 2021, p. 180). En todo caso, solo hasta diciembre de 2022 se estaba tramitando en el Congreso un nuevo proyecto de ley que también fue propuesto por el Partido Comunes.⁵

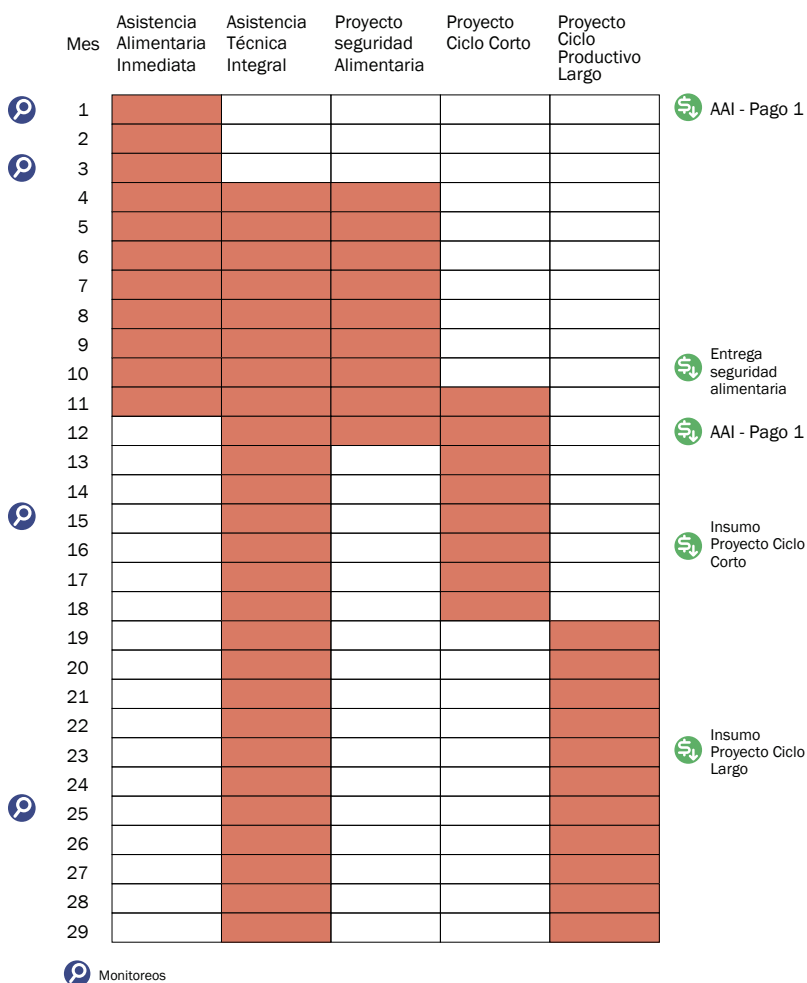
El Plan de Atención Inmediata familiar (PAI) es una parte del PNIS que buscaba atender las condiciones de vida de las familias que ingresaban al programa y que debían abandonar sus cultivos. A través de hojas de ruta y de la reglamentación podemos identificar cinco etapas, medidas o componentes. La primera es la asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados o su equivalente en bonos u otro sistema a las familias de cultivadores y amedieros o aparceros asentados que sigan activos en el PNIS. Esta medida no estaba contemplada en la primera versión del acuerdo firmado en Cartagena, pero fue introducida en la renegociación que tuvo lugar luego del plebiscito de 2016 a pesar de las múltiples críticas de distintos sectores sobre su utilidad (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 212; Bermúdez Liévano, 2018, p. 194).

Bajo ese entendido, el texto definitivo del AFP indicó que la asistencia alimentaria inmediata debía ser acorde al tamaño del núcleo familiar, las características propias y necesidades de cada población y región, al igual que del desarrollo de proyectos para generar ingresos (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 112). Asimismo, con el fin promover la asociatividad solidaria, estableció que para este componente del programa debían ser priorizados los proveedores locales para el suministro de

-
3. Ver Proyecto de Ley 22/17 (Cámara) y 13/17 (Senado); Proyecto de Ley 226/18 (Cámara) y 197/18 (Senado); Proyecto de Ley 65/18 (Senado) fue acumulado con el Proyecto de Ley 104/18 (Senado).
 4. Ver Proyecto de Ley 104/18 (Senado); Proyecto de Ley 39/19 (Senado); Proyecto de Ley 104/21 (Senado).
 5. Ver Proyecto de Ley 55/22 (Senado).

Gráfica 1

Esquema del Plan de Atención Inmediata familiar



FUENTE: tomado de Arrieta Vera *et al.* (2022, pp. 213-214).

los mercados a fin de incentivar que las comunidades contrataran con el Gobierno este suministro (p. 112).

Sin embargo, en la implementación, la medida se materializó en entregas estandarizadas de dinero a todas las familias durante un año. En total son \$12'000.000 de pesos por núcleo familiar que, en teoría, se distribuyen en seis ciclos de pagos bimensuales iguales (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 214). La solicitud de los pagos es responsabilidad de las coordinaciones regionales, quienes deben comunicarse con el director del PNIS

una vez confirmen el pago del ciclo anterior en el sistema de información del Programa (Circ. 2 de 2020, DSCI). El primer pago se realizaba un mes después del primer monitoreo del Gobierno nacional y la UNODC, para establecer la línea de base (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 214; PGN, 2021, pp. 427-428). Sin embargo, como lo analizamos en los siguientes capítulos, el retraso en este primer pago “transmitió una señal de incumplimiento que causó que los beneficiarios retomaran los cultivos de coca en áreas distintas a las vigiladas por el programa” (Mejía *et al.*, 2023, p. 22).

La segunda etapa es la entrega del proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria, cuyo objetivo era generar disponibilidad y acceso a alimentos a través del establecimiento de una huerta casera con apoyo técnico. Aunque el AFP guardó silencio sobre las demás características de esta medida, en la práctica se diseñó a través de un único pago de \$1'800.000 de pesos por núcleo familiar que, según la hoja de ruta, debía ser entregado en el décimo mes después del primer monitoreo del Gobierno nacional y la UNODC para establecer la línea de base del programa (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 214). Según el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, este componente debía finalizar su implementación en 2020 (Gobierno Nacional, 2017, p. 115).

El tercer componente son los proyectos productivos de ciclo corto con el propósito de sustituir de forma oportuna y suficiente los ingresos “más inmediatos” de los cultivos de uso ilícito. Para ello, buscan generar ingresos rápidos mediante cultivos u otras actividades económicas que tengan resultados en el corto plazo –como la piscicultura y la avicultura– según las preferencias de cada núcleo familiar y las condiciones o potencialidades de cada lugar. En la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto se estableció que esta medida corresponde a un pago único de \$9'000.000 de pesos por núcleo familiar, para las adecuaciones necesarias (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 213). Su implementación, según la hoja de ruta, debía iniciar aproximadamente en el mes doce, después del último pago de la asistencia alimentaria inmediata, por siete meses (UNODC, 2022b, p. 4). Según el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, este componente debía finalizar su implementación en 2020 (Gobierno Nacional, 2017, p. 115).

La cuarta etapa son los proyectos productivos de ciclo largo, pensados para sustituir los ingresos mediatos a través de actividades articuladas con la implementación de la RRI. Específicamente, el AFP reconoce que la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos productivos de sustitución

de cultivos de uso ilícito requiere la implementación de los componentes del Punto 1 y “de los planes contemplados en el subpunto 1.3.3 de la RRI en materia de estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos crédito y mercadeo” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 114). Su implementación, según la hoja de ruta, debía iniciar aproximadamente en el mes diecinueve por diez meses (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 214).

El último componente es la denominada asistencia técnica integral que es el “eje articulador de los demás componentes del PNIS” y, especialmente, de las medidas del PAI familiar. Consiste en un “servicio, adelantado por un equipo profesional y técnico, enfocado en acompañar a las familias en la implementación o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas”.⁶ Específicamente, en el PAI familiar, la asistencia técnica integral se entiende como un proceso que busca potenciar los conocimientos de cada familia en su contexto territorial, con el fin de incorporar tecnología que mejore sus habilidades, además de fortalecer sus procesos productivos y organizativos, con una visión de encadenamiento productivo y de sostenibilidad ambiental.⁷ En el anexo 4 presentamos una descripción más detallada sobre el proceso establecido a través de la Resolución 28 de 2020 para gestionar la asistencia técnica desde la DSCI. Por su parte, los operadores tienen tres principales obligaciones: 1) mapear los actores claves del territorio que puedan aportar a un encadenamiento productivo; 2) hacer un plan estratégico de negocio o comercialización –que incluye identificar la información de los mercados regionales y departamentales, los precios, la infraestructura necesaria, estrategias de agregación de valor, propuestas para la compra de cosechas, entre otras–; y 3) propiciar que al menos una persona de cada núcleo familiar vinculado al PNIS sea parte de organizaciones de base, veredales o municipales.⁸

Ahora bien, aunque en el imaginario social el PNIS se ha reducido a los elementos que acabamos de describir, vale la pena recalcar nuevamente que el PAI es tan solo uno de ellos. De hecho, este compromiso también tiene medidas para los recolectores, así como una dimensión comunitaria. Esta última, como lo indica su nombre, se debería implementar en los municipios priorizados para beneficiar a las comunidades donde hay

6. Resolución 28 de 2020 de la ART.

7. *Idem.*

8. *Idem.*

cultivos de uso ilícito y no solo a quienes están vinculados directamente al programa. La mayoría de estas medidas son mencionadas en el AFP y deberían estar integradas, además, a la formulación de los PISDA. Incluso, en algunos casos, están explícitamente articuladas con programas y planes de la RRI. Así pues, consideramos que el Plan de Atención Inmediata comunitario está en un punto intermedio entre el enfoque familiar de la sustitución y el enfoque más estructural que incluyen los PISDA articulados con los PDET. En la tabla 1 presentamos las distintas medidas que incluye el Plan de Atención Inmediata comunitario a partir de sus objetivos y la relación que tienen con los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral.

Hasta acá hemos analizado el Plan de Atención Inmediata en sus versiones familiar y comunitaria. A partir de ello, ahora nos referiremos a los PISDA, que son instrumentos de planeación diseñados en el AFP para transformar estructuralmente los municipios donde funcionaría el PNIS, a partir de propuestas participativas construidas desde abajo hacia arriba (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 110). En otras palabras, estos planes son la base de ejecución del PNIS y deben ser articulados con los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales (p. 110). En términos generales, deben incluir (DL 896 de 2017, art. 8) un componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental, planes de formalización de la propiedad para los cultivadores, medidas especiales en las zonas apartadas y con baja concentración de población, obras de infraestructura rápida y cronogramas, metas e indicadores.

En el caso de los municipios que fueron priorizados tanto para el PNIS como para los PDET, los PISDA debían ser elaborados para luego ser integrados a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR),⁹ el instrumento de planeación participativa del punto 1 del AFP

9. Es el instrumento de planeación en el que se materializa cada PDET del punto 1 del AFP. Sus contenidos mínimos son: lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa; diagnóstico participativo elaborado por las comunidades para identificar las necesidades del territorio; líneas de acción para la transformación del territorio; enfoque territorial que reconozca las particularidades y necesidades diferenciadas del territorio; enfoques diferenciales étnico, de género y de reparación; programas y proyectos para orientar su ejecución; indicadores y metas de seguimiento y evaluación; mecanismos de rendición de cuentas y control social (DL 893 de 2017, art. 4). Ver también Decreto- Ley 893 de 2017, artículo 7, parágrafo 2; Circular 17 de 2017 de la DSCL, p. 7.

Tabla 1
Medidas del Plan de Atención Inmediata
comunitario según el AFP

Medida	¿En qué consiste?	Objetivo	Relación con medidas de la Reforma Rural Integral
Guarderías infantiles rurales (primera infancia)	Programa de guarderías infantiles rurales.	Facilitar el acceso a oportunidades laborales para mujeres cabeza de familia y contribuir a la seguridad alimentaria de la primera infancia.	No se especifica, pero podría estar articulado o subsumido en el Plan Nacional de Educación Rural (subpunto 1.3 del AFP).
Población escolar	Programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres para garantizar los desayunos de toda la población escolar de los territorios con cultivos de uso ilícito.	Mejorar la seguridad alimentaria de niños en edad escolar y promover su permanencia en la escuela.	No se especifica, pero podría estar articulado o subsumido en el Plan Nacional de Educación Rural y el sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (subpunto 1.3 del AFP).
Generación de opciones laborales	Creación de mecanismos de información para acceder a oportunidades laborales en el marco de la RRI y de los PISDA.	No se especifica.	No se especifica, pero podría estar articulado o subsumido en: 1) el Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos; 2) el Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria; y 3) el Plan progresivo de protección social y de garantía de los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales (subpunto 1.3 del AFP).

Medida	¿En qué consiste?	Objetivo	Relación con medidas de la Reforma Rural Integral
Adultos mayores	Programas contra el hambre para la tercera edad.	No se especifica.	Está en el marco del sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (subpunto 1.3 del AFP).
Programas de superación de la pobreza y de generación de ingresos	No se especifica.	No se especifica.	No se especifica, pero podría estar articulado o subsumido en los múltiples planes nacionales de la RRI (subpunto 1.3 del AFP).
Brigadas de atención básica en salud	No se especifica.	No se especifica.	Puede estar articulado con el Plan Nacional de Salud Rural (subpunto 1.3 del AFP). No son medidas excluyentes.
Obras de infraestructura social de ejecución rápida	Incluyen vías terciarias, mejoras a escuelas, centros de salud y casetas comunales. Deben ser priorizadas por las comunidades en asambleas comunitarias.	No se especifica.	Puede estar articulado con otros planes de infraestructura de la RRI. No son excluyentes.
Formalización de la propiedad	Acelerar los procesos de formalización, según el Plan de Formalización Masiva de la propiedad en la RRI (subpunto 1.1.5 del AFP). El Gobierno debe adecuar la normatividad para permitir la adjudicación a estos beneficiarios, bajo la condición de que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y la no resiembra.	No se especifica.	De acuerdo al Plan de Formalización Masiva de la propiedad rural (subpunto 1.1.5 del AFP).

FUENTE: elaboración propia a partir del AFP.

(Gobierno de Colombia y FARC - EP, 2016, p. 111). Este diseño fue pensado así para cumplir el principio de integración del PNIS a la Reforma Rural Integral y, especialmente, para no duplicar planes que, en teoría, podrían atender las mismas necesidades y problemáticas territoriales (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 24). Para esta integración de ambos instrumentos, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) –a cargo de los PDET– y la DSCI diseñaron una ruta de planeación participativa en la Circular 17 de 2017 y establecieron los componentes de los PISDA que serían acordados en los municipios PNIS-PDET para ser integrados a los PATR.¹⁰

Tabla 2
Compatibilidad entre los pilares de los PDET
y los componentes de los PISDA

Pilares PDET en los PATR	Componentes PISDA
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Plan de formalización de la propiedad
	Componente de sostenibilidad y recuperación ambiental
Reactivación económica y producción agropecuaria	Acciones para preparar el territorio para el desarrollo económico y social
Salud rural	Obras de infraestructura social de ejecución rápida
Educación y primera infancia rurales	
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	
Derecho a la alimentación	
Infraestructura y adecuación de tierras	

FUENTE: tomado de la Circular 17 de 2017 de la DSCI de la ART y la DSCI.

10. A saber: 1) visión del territorio: una apuesta estratégica de desarrollo con enfoque territorial; 2) diagnóstico: análisis e información relevante del territorio (contexto, oportunidades y problemáticas) que tengan un carácter diferenciador desde el potencial de reconciliación y de reparación; 3) los pilares de los PATR (tabla 1) y las estrategias más importantes para transformar el territorio; 4) las iniciativas, los proyectos y programas priorizados para cumplir los objetivos; 5) el plan general de inversión (fuentes de financiamiento); 6) lineamientos para rendición de cuentas y control social (Circ. 17 de 2017, DSCI, pp. 6-7).

La institucionalidad participativa que creó el PNIS

Es cierto que el PNIS ha supuesto un enorme desarrollo institucional con respecto a los planes de sustitución que se habían implementado con anterioridad. La idea de sustitución que se había puesto en marcha no llevaba a la construcción de un andamiaje institucional y político que la sustentara y “que le permita contribuir a la construcción de un modelo y de una estrategia de desarrollo rural y agropecuario” (González, 2001, p. 70). De hecho, al ser parte de una política de lucha contra las drogas, la sustitución era una forma más de erradicación de cultivos de uso ilícito.

Esto se ve reflejado en el marco normativo y de competencias que se estableció en el Decreto Ley 896 de 2017 y su Decreto Reglamentario 362 de 2018. En el papel se consideraron diferentes niveles de involucramiento de las entidades encargadas de ejecutar, coordinar, gestionar y supervisar el programa. Aunque en un primer momento, la DSCI fue una dependencia de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (que antes de la firma del AFP se llamó Consejería Presidencial para el Posconflicto), a partir de 2019 se convirtió en una dependencia de la ART, con autonomía administrativa y financiera.¹¹ La DSCI es la principal entidad pública encargada del programa, debido a que su cabeza lleva la dirección general del PNIS,¹² sin embargo, trabaja de la mano con otras autoridades del orden nacional y territorial, las instancias creadas por el PNIS y las comunidades.

El funcionamiento de las entidades públicas relacionadas con el programa está guiado por cinco aspectos. En primer lugar, “todos los gastos correspondientes a los cargos que se destinen al desempeño de actividades misionales descritas para el PNIS no pueden implicar un incremento en los costos actuales de la planta de personal de las entidades responsables de su ejecución” (DL 896 de 2017, art. 3). En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto Ley 896 de 2017, no puede haber descentralización de competencias en las instancias territoriales.¹³ Esta

11. Ver Decreto Reglamentario 1.223 de 2020 de la Presidencia de la República, artículo 23.

12. Ver Decreto Reglamentario 362 de 2018 de la Presidencia de la República, artículo 2.2.5.1.3.

13. En la Sentencia C-419 de 2017, la Corte Constitucional indicó que “esta restricción es constitucional, en la medida en que se trata de un Programa de carácter nacional, dirigido por autoridades nacionales, que establece instancias de coordinación en los niveles territoriales, pero sometidas en

restricción recoge la visión de desarrollo territorial del gobierno de Juan Manuel Santos, que consistió en una integración económica de las zonas más afectadas por el conflicto armado y los cultivos de uso ilícito a partir de la inversión de grandes capitales en el sector rural priorizando los proyectos minero-energéticos, de infraestructura y agroindustriales, intentado asumir un mayor control sobre el ordenamiento del territorio trasladando competencias de entidades territoriales a las del orden nacional¹⁴ (Chaparro y Cruz, 2017, p. 32).

En tercer lugar, debe haber una coordinación interinstitucional para el funcionamiento del programa. Esto implica que la DSCI puede citar a entidades de orden nacional cuyas funciones estén relacionadas con el PNIS para que apoyen, suministren información y participen en las instancias del programa.¹⁵ En cuarto lugar, el protocolo de género del PNIS exige que las distintas entidades e instancias garanticen condiciones que permitan la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, por ejemplo, a través de horarios más convenientes, cuotas de participación y facilidades de transporte (Res. 9 de 2021, DSCI). En quinto lugar, el funcionamiento de las instancias de decisión del programa debe garantizar el principio de planeación participativa del PNIS (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 110).

Esto último es fundamental para garantizar el derecho fundamental a la participación de las comunidades vinculadas al PNIS. Así lo indicó el AFP al señalar que la construcción conjunta, participativa y concertada es uno de los principios más importantes del PNIS, que debe permear todas las etapas del Programa. En ese sentido, indicó que “el PNIS tendrá una interlocución directa con las comunidades en la definición e implementación de sus lineamientos” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p.

su ejecución a las directrices del poder central, lo que se aviene a la Constitución y al sentido del Acuerdo Final”.

14. “De hecho, figuras como las Zidres, PINE y AEM han tenido el propósito de llevar a cabo estos planes de inversión restringiendo la descentralización administrativa y la autonomía regional mediante la creación o el fortalecimiento de instancias de carácter nacional que agilicen la expedición de los permisos. El interés del Gobierno de configurar instancias de decisión en el nivel central para el ordenamiento del territorio, esta vez de zonas apartadas con problemas de integración al país, donde la producción exige cuantiosas inversiones por las características agroecológicas del suelo o la falta de infraestructura” (Chaparro y Cruz, 2017, p. 33).
15. Ver Decreto Reglamentario 362 de 2018 de la Presidencia de la República, art. 2.2.5.3.1.

110) y que “la concertación con las comunidades es prioritaria para planificar y establecer los lineamientos de ejecución y control del programa en el territorio” (p. 103).

Por esas razones, en el punto 4.1, el AFP creó espacios de interlocución entre múltiples autoridades a cargo de la política pública derivada de ese texto y sectores de la sociedad civil que incluyen a sus beneficiarios. Este diseño institucional fue una forma de vincular a quienes no hacen parte de la institucionalidad pública en la toma de decisiones sobre el programa en aspectos relacionados con su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Por lo tanto, las instancias también son un aspecto fundamental para pensar cómo la arquitectura normativa del programa buscó garantizar el derecho a la participación de las comunidades beneficiarias del PNIS, pues son los espacios creados e institucionalizados para fortalecer la incidencia y la capacidad de decisión de quienes son afectados por el Programa. Por esa razón, enseguida hacemos una breve explicación de las instancias nacionales y territoriales que tienen participación de representantes de las comunidades vinculadas al PNIS y de la sociedad civil en general, de acuerdo con el Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto Reglamentario 362 de 2018.¹⁶

A nivel nacional, el programa tiene tres instancias de decisión claves: la Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE), la Dirección General y el Consejo Permanente de Dirección.¹⁷ Entre ellas, solo la última tiene participación de diez representantes de organizaciones sociales elegidos por la primera instancia.¹⁸ Para la fecha de corte de este documento eran: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC); la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc); el Coordinador Nacional Agrario (CNA), la Coordinadora Nacional de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam); la Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes (Conafro); la Confederación Nacional de Acción Comunal (Confecomunal); la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia (Conpi); la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA); la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro); y la Organización Nacional

16. En el Anexo 1 de este texto explicamos con más detalle las instancias con y sin participación de beneficiarios a nivel nacional y territorial.

17. Ver Decreto Reglamentario 362 de 2018 de la Presidencia de la República, capítulo 1.

18. *Ibid.*, artículo 2.2.5.1.2, numeral. 11.

Indígena de Colombia (ONIC) (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 30).

La participación en el Consejo Permanente de Dirección es fundamental porque es un espacio intersectorial que tiene varias funciones claves para el funcionamiento del PNIS. En general, esta instancia está encargada de apoyar, asesorar y recomendar a la Dirección General y, en algunos casos, a la JDE. En lo que tiene que ver con la Dirección General, el Consejo Permanente de Dirección era el encargado de proponer cuáles debían ser los territorios priorizados y, en ese sentido, también es quien debía asesorar a la Dirección en la entrada del PNIS a esos lugares.¹⁹

Paralelamente, esta instancia tiene funciones de apoyo y asesoría más amplias, que se cruzan con las de la JDE: debía dar recomendaciones para el diseño de la guía metodológica y los protocolos de planeación participativa de los PISDA; en la actualidad debe coadyuvar al proceso de diseño e implementación de los PISDA y de los planes de recuperación ambiental.²⁰ Por último, el Consejo Permanente de Dirección también tiene tres funciones que no se replican en otras instancias nacionales: reportar las situaciones que afecten la ejecución de los PISDA o que estén relacionadas con las condiciones de seguridad de los lugares donde opera el programa; apoyar la implementación efectiva de los enfoques diferenciales del programa; promover espacios de veeduría del PNIS a nivel territorial y nacional.²¹ En la práctica, esta instancia se reúne una vez al año –al igual que las demás instancias creadas para el PNIS a nivel nacional–.

Por el contrario, a nivel territorial, en las cuatro instancias creadas en el diseño del PNIS participan representantes de los beneficiarios del programa y de otros sectores de la sociedad civil, con algunos problemas que analizamos en el próximo capítulo. Se trata de las Asambleas Comunitarias, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP), los Consejos Asesores Territoriales (CAT) y los Consejos Municipales Especiales de Seguimiento (CMES).

En primer lugar, las Asambleas Comunitarias son la base del esquema de planeación participativa del PNIS. Fueron creadas en el subpunto 4.1 del AFP, que indicó que pueden hacerse las que sean necesarias en

19. *Ibid.*, artículo 2.2.5.1.5.

20. *Idem.*

21. *Idem.*

cada municipio, con los delegados que para ello sean elegidos y bajo cualquier forma de organización (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 109). Sus funciones están relacionadas con los PISDA y se dividen en dos grupos. Por un lado, lo que tiene que ver con su diseño, esto incluye hacer un diagnóstico colectivo para identificar las características sociales, económicas y ambientales del territorio, las áreas con siembra de cultivos de uso ilícito, así como “las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de proyectos que responden a esas necesidades, [y] las potencialidades productivas”. Este diagnóstico debía ser la base que usaran las asambleas comunitarias para formular una propuesta de base para los PISDA, “que contenga una visión integral del territorio e identifique necesidades, oportunidades y prioridades, en el marco del PNIS” (p. 109). Por otro lado, también tienen como función hacer seguimiento y evaluación de la ejecución y el cumplimiento de estos planes, por lo que deben ser espacios de rendición de cuentas por parte del programa y sus operadores (p. 109).

En segundo lugar, las CMPP están compuestas por un delegado de la DSCI, un representante de las extintas FARC-EP en proceso de reincorporación, un delegado de la alcaldía y otro del departamento. Además, en estas instancias hay al menos dos formas de participación de las comunidades vinculadas al PNIS: por un lado, hay delegados de organizaciones sociales con presencia en el territorio que además deben ser residentes del respectivo municipio priorizado para el PNIS; y, por el otro, hay un delegado de las comunidades por cada núcleo veredal que debe ser elegido por la asamblea comunitaria.²² En la práctica, desde enero de 2020 hasta agosto de 2022 se han convocado y realizado 265 veces en los municipios priorizados por el PNIS (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 30).

La misión de las CMPP es ser la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS en todos los municipios donde opera el programa.²³ Bajo ese entendido, la mayoría de sus funciones están vinculadas a los PISDA: apoyar y asesorar a las asambleas comunitarias en su diseño; articular las propuestas de las asambleas para construirlos; impulsar su integración en los planes de desarrollo municipales y departamentales, en los planes de ordenamiento y en los PATR (para los municipios

22. *Ibid.*, artículo 2.2.5.2.3.

23. *Idem.*

PNIS-PDET) con ayuda de las autoridades locales y de los Consejos Asesores Territoriales; ser un canal de rendición de cuentas de su desarrollo para las asambleas comunitarias; y promover la participación efectiva en las etapas de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación. Finalmente, son también la instancia encargada de armonizar los tiempos de cumplimiento de los compromisos mutuos del Gobierno y las comunidades, según lo concertado en las Asambleas Comunitarias.²⁴

En tercer lugar, los Consejos Asesores Territoriales (CAT) están compuestos por autoridades nacionales, regionales y locales; representantes de las extintas FARC-EP en proceso de reincorporación y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. La participación de las comunidades vinculadas al PNIS aquí se da a través de voceros o delegados de comunidades que deben también ser parte de las CMPP. Su conformación no necesariamente corresponde a la división político-administrativa del país.²⁵ Entre enero de 2020 y agosto de 2022, se han convocado y realizado 38 reuniones de esta instancia (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 30).

Su función principal es articular los niveles territorial y nacional del PNIS. Por esa razón, son la instancia encargada de orientar el programa a nivel territorial. Además de esto, tienen funciones relacionadas con los PISDA, tales como: recoger las iniciativas municipales y locales; apoyar a las asambleas comunitarias y a las CMPP en la identificación de las necesidades y las oportunidades territoriales; y promover la integración de los planes de sustitución a los PATR en los municipios PNIS-PDET.²⁶

Por último, los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) están conformados por delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, al igual que por delegados de las extintas FARC-EP en proceso de reincorporación. En esta instancia, la participación de las comunidades vinculadas al PNIS está en cabeza de los delegados de las asambleas comunitarias.²⁷ Sus funciones están enfocadas en el seguimiento y la evaluación de la implementación del programa, específicamente en los componentes de los PISDA y el PAI –familiar, para recolectores y comunitario–. Por ello, realizan informes para las demás

24. *Ibid.*, artículo 2.2.5.2.4.

25. *Ibid.*, artículo 2.2.5.2.1.

26. *Ibid.*, artículo 2.2.5.2.2.

27. *Ibid.*, artículo 2.2.5.2.5.

instancias territoriales descritas anteriormente.²⁸ Entre enero de 2020 y agosto de 2022 se han convocado y realizado 154 reuniones de esta instancia (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 30).

28. *Idem.*

CAPÍTULO 3

LOS RESULTADOS DE UNA SUSTITUCIÓN PRECARIA

En los cinco primeros años de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se han logrado algunos resultados muy importantes para la historia de la sustitución y el desarrollo alternativo en Colombia. No obstante, el PNIS resultó ser una versión precaria de la sustitución, acotada institucional, financiera y políticamente al cumplimiento del Plan de Atención Inmediata (PAI), e incluso casi exclusivamente al cumplimiento de tan solo su componente familiar. En este capítulo abordamos las cifras sobre implementación que se encontraban disponibles hasta agosto de 2022 de forma general. Luego analizamos la situación de las familias campesinas tras su paso por el PNIS a partir del impacto de la implementación del programa en sus derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la participación ciudadana.

Por último, nos referimos a los casos de tutela que han llegado al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional relacionados con el funcionamiento del programa, particularmente señalamos las principales conclusiones y reglas que han prevalecido en las últimas sentencias de la Corte Constitucional sobre aspectos relacionados con la fuerza vinculante de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución, la aplicación de la jerarquía entre métodos de reducción de cultivos de coca, el debido proceso para el ingreso de las familias al programa, el debido proceso para familias que fueron suspendidas y excluidas, así como aspectos relacionados con la legalidad, valoración de pruebas y notificaciones. Creemos que la discusión que han propiciado las acciones de tutela presentadas por las familias y las organizaciones campesinas ante los incumplimientos del programa dan cuenta no solo de sus fallos, sino de su precariedad normativa.

En términos generales, la implementación del PNIS ha tenido grandes retrasos y fallas. De hecho, aunque el programa comenzó a funcionar desde 2017, para ese año el Instituto Kroc informó que el 59% de los

compromisos no se habían iniciado, que el 38% estaban en un estado de implementación mínimo y 3% en intermedio (2017, p. 55). A partir de ese año, las dificultades administrativas –documentadas principalmente por organizaciones de la sociedad civil– constituyen brechas de implementación en la hoja de ruta del PNIS a nivel nacional, algo particularmente preocupante para una política pública que fue diseñada normativamente para durar diez años, es decir hasta el 2027 (DL 896 de 2017, art. 9), aunque el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz estableció que para 2020 ya debía estar totalmente creada e implementada (Gobierno Nacional, 2017, p. 113). Las dificultades generales del programa se materializaron especialmente en cuatro aspectos: las fallas en la priorización territorial, la cobertura sobre la población cocalera, la debilidad institucional y los incumplimientos de las obligaciones a cargo del Estado.

En primer lugar, desde el comienzo la priorización territorial del programa no respetó los criterios establecidos en el Acuerdo Final de Paz (AFP) ni en el Decreto Ley 896 de 2017, pues “privilegió un enfoque por demanda (donde las comunidades alzaban la mano) y no por oferta (donde el Gobierno definiera)” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 216). Esto llevó a que el PNIS operara en 56 municipios de 14 departamentos del país, con muchas dificultades para llegar a los territorios pues hubo lugares donde el tejido social e institucional recibió fácilmente el programa, mientras que en otros los funcionarios encargados no demostraron capacidades para dialogar proactivamente con todos los actores necesarios (Arenas *et al.*, 2018, p. 25). Entre estos municipios solo se encuentran 11 de los 16 con más de 2.000 hectáreas de coca, según el censo de cultivos de uso ilícito de Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime) para 2016, que fue la línea base del programa, que fueron incluidos en el PNIS. Más aún, de las 70.824 hectáreas sembradas que había en esos municipios, solo 23.853 fueron incluidas en los acuerdos colectivos de sustitución. Es decir que el PNIS cubrió desde el inicio solo el 27,84% del área afectada en los 16 municipios con más coca y apenas el 33,67% de los cultivos de uso ilícito en los 11 municipios priorizados con mayor número de hectáreas sembradas (PGN, 2019, p. 195).

El programa, además, priorizó áreas con baja concentración de cultivos de uso ilícito, por ejemplo, cinco municipios con menos de 100 hectáreas sembradas, y focalizó 770 veredas sin cultivos de uso ilícito, según el censo de UNODC para 2016, que equivalen al 32% de la presencia

territorial del PNIS (PGN, 2019, p. 195). Estos errores en la priorización, además, facilitaron la vinculación de familias en figuras de protección ambiental y de territorios de comunidades étnicas, sin protocolos diferenciales (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 12). Por último, 953 veredas en las que las personas suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución no fueron incluidas en la priorización territorial del PNIS (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 207).

En segundo lugar, la cobertura del programa se quedó corta desde un primer momento, pues hay un grupo significativo de familias dedicadas al cultivo de hoja de coca que podrían haber ingresado, pero por el cierre de inscripciones no firmaron ni siquiera los acuerdos colectivos. Aunque no existe una cifra oficial sobre esto, porque el Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci) no incluye datos sobre cuántos núcleos familiares se dedican a esta actividad en el país, en 2019 había 215.244 familias dedicadas al cultivo de hoja de coca (Secretaría técnica del componente internacional de verificación Cinep/PPP-Cerac, 2021, p. 170). Por su parte, la Coordinadora de Cultivadores y Cultivadoras de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam), afirmó que en 2020 había 230.000 familias dedicadas a la coca (El Espectador, 2020). Si en promedio las familias están compuestas de cuatro personas, se trata entonces de un universo estimado entre 860.000 y 920.000 personas en Colombia, cuyo sustento, alimentación, vivienda, salud y educación dependen de los cultivos de coca. De manera que, bajo el estimado más conservador del universo total de familias cocaleras, esto significa que el PNIS dejó por fuera hasta el 60% de la población potencialmente beneficiaria de la sustitución.

En tercer lugar, la arquitectura institucional de las principales entidades a cargo del programa es insuficiente. Como prueba de ello, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) documentó que, al inicio del programa, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) funcionaba con menos de diez profesionales. De hecho, para el final del gobierno de Juan Manuel Santos, el 90% de las 130 personas que trabajaban en esta dependencia eran contratistas incorporados a través de la UNODC en Colombia (FIP, 2019, p. 18). Más aún, de acuerdo con la FIP, los equipos regionales del PNIS “están desbordados y no cuentan con las capacidades para desarrollar los distintos componentes del Programa. El acompañamiento y apoyo por parte de UNODC ha sido objeto de críticas (especialmente a sus costos), y no ha avanzado con la celeridad necesaria para respaldar el proceso de sustitución” (p. 16)

A esto se suma el hecho de que para facilitar la planeación de los PDET (a cargo de la ART), y el PNIS (a cargo de la DSCI) se firmó en noviembre de 2017 la Circular 17,¹ en la que se articularon los procesos de construcción e implementación participativa de PDET y PNIS en 118 de los 170 municipios priorizados por el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017.

En cuarto lugar, en términos generales, en este punto es evidente que el Estado ha incumplido de varias formas los compromisos y las obligaciones que asumió en el PNIS. En la práctica, esto se puede evidenciar en dos grandes aspectos. Por un lado, el olvido del componente comunitario del PAI, que buscaba transformar las condiciones territoriales al fortalecer el acceso a bienes y servicios públicos. Por otro, el gran retraso en la implementación del PAI familiar y, en lo que sí se entregó, los problemas relacionados con la calidad de los insumos y de la asistencia entregada a los beneficiarios.

Así pues, según la FIP, si se toma el primer pago de la asistencia alimentaria inmediata como referencia de inicio del programa en cada territorio, se puede concluir que –en el caso de las familias que han accedido a los componentes del PNIS–, en promedio, la asistencia técnica llegó ocho meses después del primer pago; el componente de autosostenimiento 13 meses después, y el proyecto de ciclo corto 19 meses después. Lo que significa un retraso considerable en la ejecución del programa por parte del Gobierno nacional (gráfica 1).

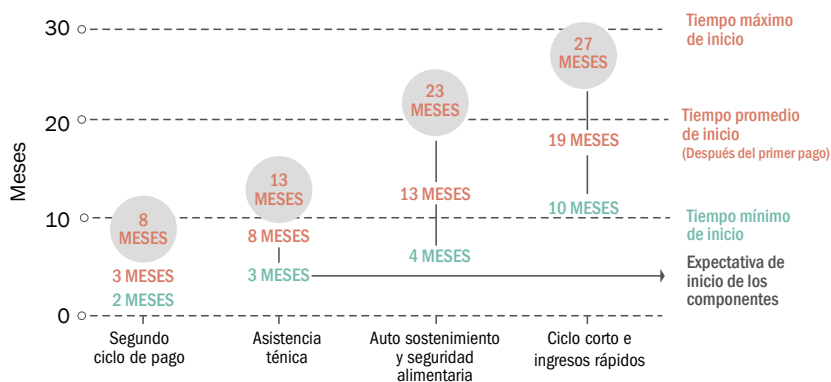
Además, en ese panorama, la UNODC reportó que para el 31 de marzo de 2020 se habían realizado la totalidad de los pagos a 49.768 familias, lo que representa el 60,5% del total de núcleos de beneficiarios. Sin embargo, la gestión de un programa nacional como este –que implica la articulación de una oferta estatal– ha tomado más tiempo del que se esperaba y, mientras se intentaron nuevas vías para la resolución de los problemas, el cambio de gobierno y una cierta interinidad en la DSCI, generaron desajustes institucionales que terminaron afectando el cumplimiento de las obligaciones con las familias.

Adicionalmente, aunque el PNIS logró avances importantes en la vinculación al desarrollo alternativo de familias que sin las oportunidades

1. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

Gráfica 1

Brechas de la implementación de la hoja de ruta del PNIS



FUENTE: FIP (2019, p. 18).

generadas por el AFP no se hubieran podido involucrar, es evidente que el programa ha tenido una fuerte desarticulación territorial. Esto se puede atribuir, por un lado, a la inestabilidad institucional a la que se ha enfrentado el PNIS desde que se creó en mayo de 2017, y, por otro, a que las acciones enfocadas en familias han dejado de lado el trabajo conjunto con otras autoridades nacionales y locales para la transformación de la estructura económica de las zonas cocaleras. De hecho, algunas organizaciones han documentado que la desarticulación entre la DSCI con el sector de agricultura y desarrollo rural –a cargo de la ART (a la que pertenece), la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, entre otras– ha sido una característica de la implementación del PNIS (Mejía, 2021, p. 190). El traslado de la ART al Departamento Administrativo de la Presidencia fue una respuesta a esta crítica, y se pensó que permitiría mejorar la articulación del programa con el sector agricultura y con las instituciones encargadas de implementar el AFP.

El panorama llevó a varios incumplimientos de obligaciones a cargo del Estado en el marco del programa, a cambios de las directrices durante su implementación y a reinterpretaciones problemáticas de los compromisos del AFP y su desarrollo normativo. Ello ha afectado principalmente los derechos al debido proceso, al mínimo vital y a la participación ciudadana de los beneficiarios, como lo analizamos a continuación.

Respecto del derecho al debido proceso de las familias beneficiarias del PNIS sobresalen dos problemas: los cambios en la interpretación de

las formas de vinculación al programa y la suspensión, e incluso expulsión, de quienes ya habían sido reconocidos como beneficiarios. Sobre el primer punto, es importante recordar que el AFP indicó que para vincularse al programa solo era necesaria “la manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia de dicha actividad” (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 108), y que esa expresión podía darse “de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades” (p. 108). De manera que dejó abierta la puerta para vincular a las comunidades cultivadoras, amedieras y recolectoras de forma tanto individual como colectiva, pues la importancia radicaba en la manifestación voluntaria de renunciar a la economía de los cultivos de uso ilícito.

Esto fue concretado durante el mandato del expresidente Santos en la firma de acuerdos colectivos y acuerdos o formularios individuales entre el Gobierno nacional y las familias que expresaron su voluntad de renuncia y adquirieron compromisos en ese sentido (PGN, 2019, p. 192). Entre 2017 y 2018, el gobierno firmó 106 acuerdos colectivos con un estimado de 188.036 familias ubicadas en 98 municipios y 3.785 veredas (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 13). Sin embargo, solo 99.097 núcleos familiares firmaron acuerdos individuales de sustitución (p. 11). Al final, solo estas últimas familias ingresaron al programa como beneficiarias, pues el Gobierno nacional, en ese entonces a cargo del expresidente Duque, indicó que los acuerdos colectivos “hacían parte del proceso de socialización del PNIS y, por ende, estas familias no hacen parte del programa”, sin que así lo indicara o lo distinguiera el AFP ni su desarrollo normativo (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 221).

Así pues, una de las consecuencias más notables del cambio de Gobierno con respecto al PNIS fue la decisión de no firmar más acuerdos colectivos, ni vincular nuevas familias al programa (Mejía, 2021, p. 183). Por el contrario, el Estado inició una verificación más exhaustiva de quienes habían suscrito un acuerdo individual o familiar para entrar al programa. Vale la pena aclarar que esto ocurrió en un contexto en el que, de acuerdo con la UNODC (2019), para ese año 2019 en general las familias inscritas al PNIS habían cumplido sus compromisos, debido a que la tasa de resiembra de coca en los 56 municipios donde se había implementado el programa fue tan solo de 0,4%. De manera que, la segunda afectación más importante al derecho al debido proceso de las familias beneficiarias fue la suspensión y expulsión de miles de ellas, con base en causales que no conocían, que no les fueron comunicadas a tiempo ni de forma clara, y

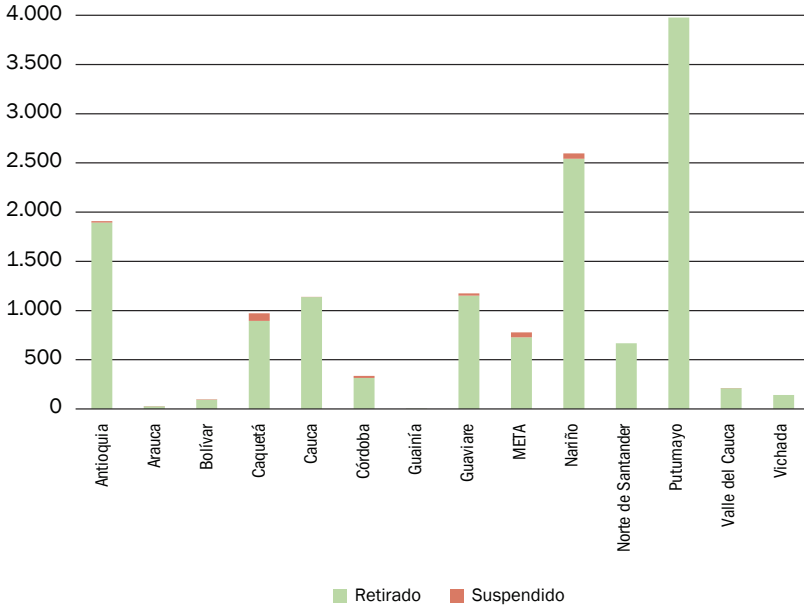
sin un debido procedimiento administrativo que además tuviera una perspectiva diferencial para las condiciones de los beneficiarios del programa.

Por ejemplo, en los departamentos de Guaviare y Putumayo, los campesinos informaron que solo después de haber sido suspendidos del PNIS los funcionarios les dijeron que debían cumplir nuevos requerimientos que no les habían sido comunicados al ingresar al programa, como arrendar un terreno fuera del resguardo indígena para recibir los insumos para los proyectos productivos (Rubiano-Lizarazo *et al.*, 2022, p. 16). De igual forma, a los beneficiarios del PNIS que habitaban predios dentro del área de reserva forestal (ARF) de la Amazonia les comunicaron nuevos requisitos para seguir en el programa a la hora de iniciar sus proyectos productivos (pp. 17-18), a pesar de que ya habían recibido los pagos de seguridad alimentaria. Lo mismo ocurrió con algunas familias en el Guaviare, que fueron suspendidas del PNIS por nuevos requisitos o “novedades” reportadas por funcionarios y relacionadas con falta de documentos, traslado de veredas o simplemente el hecho de no haber recibido visitas de asistencia técnica o no haber estado en el lugar al momento de la visita de verificación (Corporación Viso Mutop, 2023, p. 13).

Así pues, del universo de quienes accedieron al PNIS, para agosto de 2022 solo el 83% estaban activos (82.587), pues el programa había retirado al 14% (13.789) y suspendido al 0,2% (249) de los núcleos familiares y el 3% (3.358) estaba todavía en el proceso de ingreso.² Tal como se muestra en la gráfica 2, los departamentos con mayor cantidad de familias suspendidas y expulsadas son Putumayo, Nariño y Antioquia, es decir, aquellos que eran claves para la implementación del programa. No solo porque es en estos departamentos donde se concentra 41% del total de familias que firmaron acuerdo de vinculación individual, sino porque representan simbólicamente los avances del modelo de desarrollo alternativo propuesto en el AFP. En el departamento de Antioquia se ubica el municipio de Briceño, donde el PNIS instaló, en enero de 2017, un piloto para medir el éxito o fracaso de la sustitución. Mientras que, en Putumayo y Nariño, el PNIS fue el primer programa de desarrollo alternativo en entrar a los enclaves cocaleros más distantes de los cascos urbanos, un verdadero hito que antes no se había logrado por la oposición de las FARC-EP a estos programas, especialmente aquellos financiados por el Plan Colombia.

2. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

Gráfica 2
Número de núcleos familiares suspendidos
o retirados del PNIS a agosto de 2022



FUENTE: anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

Este contexto da cuenta de dos cosas. Por una parte, de una práctica institucional de aplicar filtros excesivos a las familias a través de requerimientos administrativos; por otra, de errores en los procedimientos de verificación del cumplimiento de los compromisos derivados de los formularios de vinculación de cada núcleo familiar. De hecho, varias familias que hacían parte de los procesos organizativos se quejaron de la falta de rigurosidad con que la UNODC ha realizado el levantamiento de la información sobre el cumplimiento, lo que redundó en suspensiones y expulsiones del programa.³ Además, para agosto de 2022 todavía había casos de

3. Desde diversas organizaciones sociales se ha cuestionado el papel de la UNODC como ente verificador y como administrador de recursos y personal del programa. La función de verificación del cumplimiento del Punto 4 del AFP fue encargada a la UNODC y a la Comisión Global de Política de Drogas, en calidad de garantes externos, mientras que la UNODC suscribió un convenio con el Gobierno nacional (denominado “Proyecto para monitorear la política nacional de reducción de cultivos ilícitos y fortalecer el

familias que seguían pendientes del primer y segundo monitoreo a cargo de esa oficina de las Naciones Unidas (PGN, 2022, p. 486). De hecho, de acuerdo con la información obtenida por derecho de petición, en el SISPNIS existen 3.358 familias bajo la categoría “en ingreso”.⁴

La tabla 1 muestra que, a diciembre de 2019, 6.634 familias estaban suspendidas por el PNIS debido a la información entregada por el ente verificador, que desde el año 2017 es la UNODC. De otro lado, hay 4.609 suspendidas directamente por la DSCI por las causales de “Sisben Multiafiliado” y “No entregó documentos requeridos por el PNIS”. Mientras que a 6.325 las habían retirado por causales similares y en medio de procedimiento administrativo que no cumplía con el debido proceso.⁵ En el total del periodo analizado, la causal más recurrente obedece al incumplimiento de requisitos con el 41,1% de los casos, esto es, los cruces de información que realiza la DSCI con el Sisben, la Registraduría, consultas con las asambleas comunitarias o las juntas de acción comunal, entre otras fuentes, arrojan el no cumplimiento de las características socioeconómicas para acreditar la condición de beneficiarios.

Además, el 18,1% de las familias suspendidas o retiradas lo fueron debido al incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de participación en las actividades requeridas, como son los ejercicios de monitoreo y verificación de la erradicación del cultivo de uso ilícito, las actividades de los operadores de asistencia técnica e implementación de las iniciativas productivas. El 16,5% se relaciona con la baja densidad de los cultivos ilícitos en los lotes postulados, teniendo en cuenta la información reportada por el ente verificador, mientras que el 9,4% corresponde a retiros voluntarios; el 7% a los incumplimientos de la erradicación de raíz de las plantaciones ilícitas; el 5,2% refiere a retiros por fallecimiento de los

desarrollo rural integral como puntos cruciales en la construcción”) bajo el cual tiene las funciones de vigilancia del cumplimiento de erradicación por parte de las familias que firman acuerdos de sustitución. Es necesario advertir la inconveniencia de esta dualidad de funciones, pues era el único ente externo con capacidad para estar en terreno al cual se pudiera acudir con una queja sobre el programa, al tiempo que era la entidad que verificaba el cumplimiento y sentaba las bases para excluir a la gente del programa.

4. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.
5. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

titulares; el 2% se relaciona con los fraccionamientos de un mismo núcleo familiar para hacer varios cobros al programa; y el 0,4% a resiembras de cultivos de uso ilícito (PGN, 2022, p. 489).

Tabla 1
Número de familias suspendidas a diciembre de 2019, según las causales de aplicación frecuente por la DSCI a nivel nacional

Causales		Nacional
Entidad que realizó la verificación	Ente verificador no pudo ingresar/Sujeto a nueva verificación/Pendiente informe de verificación	644
	Ejercicios de monitoreo (cartografía, seguimientos) / no acompañamiento a la visita de verificación	2.040
	Inscrito como cultivador. Inexistencia de cultivos, falsedad en la información reportada / El tipo de actividad no es el correcto	505
	Levantamiento parcial de ilícitos - No levantamiento	1.770
	Incumplimiento de requisitos o compromisos	1.448
	No registra información – No registra en el informe	227
DSCI	No entregó documentos requeridos por el PNIS (4 meses)	2.004
	SISBEN Multi afiliado, otra ubicación, por puntaje / Actualización de ficha.	1.598
	RENEC registra fallecido, suspensión de derechos políticos, duplicidad de documento, datos no corresponden.	516
	Multiafiliación	491

FUENTE: elaborado a partir de anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la Consejería para la Estabilización y Consolidación con No. OFI19-00148668 / IDM 1207004 del 20 de diciembre de 2019.

La expulsión y suspensión de miles de familias beneficiarias es un hecho crítico, que se suma a las múltiples y grandes afectaciones al derecho al mínimo vital de quienes se inscribieron al programa con la esperanza de poder sustituir su principal fuente de ingresos y acceder a un nivel adecuado de vida. Esto es particularmente relevante debido a los datos que arrojó la caracterización inicial de la población beneficiaria que realizó la FIP junto a la UNODC como una línea base del programa, a partir de una encuesta a 6.350 familias (cultivadoras y no cultivadoras de hoja de coca).

Los resultados mostraron que el 36% de la población de los municipios con presencia de coca era analfabeta y el 86% de los niños, niñas y adolescentes tenían rezago escolar (FIP - UNODC, 2018, p. 7). Asimismo, que el 57% de los hogares que se encontraban en zonas de cultivos de coca estaban en pobreza monetaria y el 35% en pobreza monetaria extrema (p. 11). El ingreso promedio neto por hectárea de cultivador para el año 2018 fue de \$410.541 (USD 139),⁶ lo que equivalió al 56% de un salario mínimo (p. 11). Con respecto a la tenencia de la tierra, encontraron que solo el 13% de los propietarios tenían título, mientras que el 93% de los hogares encuestados aseguró no haber participado en procesos de formalización de la propiedad (p. 13).

Con ese contexto, los múltiples y diversos incumplimientos del Estado en los compromisos que asumió en el PNIS afectaron de manera significativa el goce efectivo del derecho al mínimo vital de los beneficiarios del programa. Ello debido a que, al haber acordado levantar todo el cultivo de uso ilícito –debido a la ausencia de gradualidad–, en muchos casos se quedaron sin su principal actividad económica y a la espera de que el Estado les cumpliera las promesas del programa. Es decir, entender que las familias campesinas están en una condición de vulnerabilidad socioeconómica implica concebir el desarrollo alternativo como una política de integración económica. De acuerdo con González,

el margen de espera de los pequeños productores y asalariados en esas economías cocaleras es muy poco por la precariedad de sus ingresos y el régimen de endeudamiento e hipoteca de cortísimo plazo al que viven sometidos. Para el pequeño productor, el ingreso mensual neto de una hectárea, después de costos, es en promedio de un millón de pesos con pagos trimestrales asumiendo cuatro cosechas al año. En los intervalos, las familias viven del crédito en tiendas y otros establecimientos, y deben procurar otros ingresos, habida cuenta de los sobrecostos de todos los bienes y de una canasta familiar promedio que supera los 2,8 millones de pesos mensuales. (2018, p. 98)

Esto resuena con otra crítica muy extendida entre diferentes actores relacionados con el PNIS. Es difícil llevar a cabo programas de desarrollo alternativo sin la posibilidad de establecer una transición de recursos, que está ligada a la posibilidad de seguir cultivando hoja de coca, incluso

6. La tasa de cambio promedio para el año 2018 fue de \$2.956,55.

mientras se reciben los recursos derivados de los programas estatales. Al menos así lo demuestra la evaluación impulsada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuando afirma que la ausencia de la sustitución gradual se considera una falla de diseño del programa, ya que si bien en el diseño original los componentes de asistencia alimentaria inmediata y seguridad alimentaria debían cubrir las necesidades urgentes de los beneficiarios una vez erradicaran sus cultivos, “en el marco de la no gradualidad esto solo hubiera sido posible con una implementación oportuna e ininterrumpida de estos y los demás componentes del PAI familiar, so pena de poner en riesgo el mínimo vital de las familias” (DNP, 2023, p. 42). Las demoras del programa jugaron en contra del mínimo vital de las familias y su permanencia en el esfuerzo de sustitución.

Por ello, es muy importante resaltar que el PNIS, en algunos casos, tuvo resultados negativos para la calidad de vida de las personas que cultivan coca. Según el Observatorio de Tierras, la implementación del programa disminuyó sustancialmente los ingresos de sus beneficiarios, pues quienes se acogieron “dejaron de recibir en promedio casi \$910.000 pesos” (Machuca, 2021, p. 33), equivalente a USD 243.⁷ La caracterización socioeconómica realizada por la UNODC en 2020, en el marco del monitoreo en los municipios donde se concentra el 65% de los cultivos de uso ilícito del país, arrojó que el 91% de los hogares del PNIS presentan algún nivel de inseguridad alimentaria y 12% presentan inseguridad alimentaria severa (UNODC, 2021, p. 3). De acuerdo con la UNODC, la pobreza no monetaria en los municipios sin coca es de entre 20 y 37% de los hogares, mientras que en los enclaves productivos de hoja de coca, pasta base de coca y cocaína, el mismo indicador es entre 34 y 78% (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022, p. 71). Lo anterior quiere decir que “existe una mayor proporción de hogares con privaciones materiales en términos de salud, educación, vivienda y trabajo que hacen que estos territorios sean más frágiles y vulnerables ante la aparición y cooptación ejercida por Grupos Armados Ilegales” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022, p. 71).

Esto es particularmente delicado en las zonas de manejo ambiental especial, debido a que allí están la mitad de los cultivos de coca (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022, p. 29) y la precariedad del nivel de vida de los campesinos cultivadores que habita estos lugares es mayor. Según una encuesta a las familias que hacen parte del PNIS y residen en estas zonas,

7. La tasa de cambio promedio para el año 2021 fue de \$3.743,09.

para el 2022, “el 52,7% de los hogares encuestados se encuentran en condición de pobreza multidimensional” (Rubiano-Lizarazo *et al.*, 2022, p. 13).

Bajo ese panorama, las principales afectaciones al mínimo vital de la población beneficiaria del PNIS están relacionadas con dos puntos. En primer lugar, del olvido de los componentes de transformación territorial del programa que buscaban atender las demandas del desarrollo alternativo y garantizar el acceso a un nivel adecuado de vida para los beneficiarios del programa. Y, en segundo lugar, la concentración de la implementación casi exclusivamente en el PAI familiar, que se tradujo en una política pública de sustitución precaria y que, en todo caso, ha tenido importantes retrasos en su materialización. A continuación, detallamos cada uno de ellos.

Para 2022, los informes sobre la implementación del PNIS fueron muy claros sobre el hecho de que el programa se centró –durante su ejecución– en cumplir tan solo una de las múltiples obligaciones que asumió el Estado colombiano: el PAI familiar. De manera que los principales avances en el cumplimiento de las obligaciones del Estado están reportados sobre este componente (Mejía, 2021, p. 185). Esto significa que el PNIS se centró en una sustitución precaria y dejó de lado los compromisos relacionados con el acceso a bienes y servicios públicos que pudieran transformar las condiciones estructurales de los territorios donde funcionan las economías ilícitas. Es decir, principalmente lo relacionado con los PISDA y con el PAI comunitario. De manera que, el programa fue suficiente en la “reducción de la cantidad de hectáreas de hoja de coca cultivadas en el país, pero insuficiente en la provisión de respuestas para el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población cocalera y el desarrollo rural” (Mejía, 2021, p. 195).

Por un lado, de los 56 municipios priorizados por el PNIS, 48 coinciden con la priorización territorial de los PDET (DL 893 de 2017, art. 3) y 8 fueron priorizados únicamente para el programa de sustitución.⁸ Todos los municipios ya tienen un documento PISDA hecho participativamente y reconocido jurídicamente por vía de un acto administrativo (Res. 54 de 2020, ART). En el caso de los municipios PNIS-PDET, todos cuentan con un PATR. La incorporación de los componentes PISDA se hizo a través de los espacios participativos municipales PDET en los que se incluyeron

8. A saber: 1) en Cauca: Rosas y Piamonte; 2) en Nariño: Ipiales; 3) en Valle del Cauca: Bolívar, Dagua y El Dovio; 4) en Vichada: Curiambo; 5) en Guainía: Barrancominas.

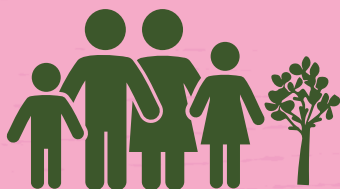
812 iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito, de las cuales 358 tienen una ruta de implementación activa⁹ (PGN, 2022, p. 509).

En el caso de los municipios PNIS no PDET se realizaron metodologías participativas para construir el PISDA en 8 municipios, 234 veredas y 3 resguardos indígenas a través de 31 unidades básicas de planeación, 33 asambleas comunitarias y 24 comisiones municipales de planeación participativa (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 19). Para estos 8 municipios, los PISDA incluyen 1.444 iniciativas de desarrollo, de las cuales 187 tienen una ruta de implementación activa (p. 16). Paralelamente, la ANT reportó que en el marco del PNIS se han formalizado 290 predios que hacen parte de procesos de bienes privados, pero no ha habido adjudicación de baldíos o bienes fiscales sobre los que haya acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito (PGN, 2022, p. 509).

Sin embargo, la articulación entre el punto 1 y el punto 4 del AFP –a través de los PISDA y los PATR– también ha sido problemática por varias razones. La implementación del PNIS no inició al tiempo que la de los PDET (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 216). Hubo múltiples fallas en la fase de alistamiento municipales y subregionales: aunque se realizaron mesas temáticas de sustitución y participaron delegados del PNIS, la información detallada y las necesidades específicas de las comunidades cultivadoras, recolectoras y amedieras no fue incluida en la consolidación de los PATR. Además, no es posible conocer detalles e información específica de las iniciativas veredales relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito. Paralelamente, no ha habido una política coordinada entre el nivel nacional y local para esta articulación (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 224), aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 creó la Hoja de Ruta Única para unificar la implementación de los distintos instrumentos del AFP (Ley 1955 de 2019, art. 281). Aun así, las comunidades cocaleas no hicieron parte de la formulación de esa herramienta, sus iniciativas no fueron priorizadas y, contrario a lo que indica el AFP, la Hoja de Ruta Única definió la sustitución como un problema de seguridad y no de desarrollo sostenible (p. 227).

9. Esto significa que están validadas en el Sistema de Gestión de Oferta de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y asociadas a un proyecto, convenio, contrato o gestión. Sin embargo, desconocemos su estado efectivo de implementación, pues no hay indicadores de seguimiento al respecto.

LOS RESULTADOS DE UNA SUSTITUCIÓN PRECARIA



230.000 FAMILIAS

Dedicadas al cultivo de hoja de coca

Cálculos de la COCCAM en Colombia

El Gobierno firmó 106 acuerdos colectivos

con un estimado de 188,036 familias



Solo 99,097 núcleos familiares

firmaron acuerdos individuales de sustitución



El PNIS dejó por fuera **hasta el 60% de la población** potencialmente beneficiaria de la sustitución.



Porcentaje de familias suspendidas/excluidas por

- 41,1%** Incumplimiento de requisitos
- 18,1%** Incumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios
- 16,5%** La baja densidad de los cultivos ilícitos en los lotes postulados
- 9,1%** Retiros voluntarios
- 7%** Incumplimientos de la erradicación de raíz de las plantaciones ilícitas
- 5,2%** De las familias resembraron coca*

*Según la UNODC

¿Cuál era el estatus de las familias ante el PNIS*?

Activos	Expulsados	En proceso	Suspendidos
83% 82,587	14% 13,789	3% 3,358	0,2% 249

Al 31 de agosto de 2022

Así fue la implementación de los 5 componentes del PAI familiar

1

Asistencia alimentaria inmediata

71,791 familias habían recibido la totalidad de los pagos

2

Proyecto de auto sostenimiento y seguridad alimentaria

69,878 familias habían recibido bienes e insumos

3

Proyectos productivos de ciclo corto

60,509 familias habían recibido los insumos, 20 meses después de inscribirse en el PNIS

4

Proyectos productivos de ciclo largo

Solo 1,986 familias estaban llevando a cabo un proyecto productivo de ciclo largo. Hay 37 municipios que tienen un porcentaje de 0% de familias con recursos comprometidos en este componente

5

Asistencia técnica integral

77,002 familias vinculadas al PNIS han recibido asistencia técnica integral



Resultados negativos del PNIS*

Quienes se acogieron dejaron de recibir en promedio casi \$910.000 pesos, equivalente a 243 USD

*Machuca, 2021, p. 33.

La pobreza no monetaria en los municipios con hoja de coca, pasta base de coca y cocaína es de entre

34 - 78%

"UNODC y Gobierno de Colombia, 2022b, p. 71."



De los hogares del PNIS

91%

Presentan algún nivel de inseguridad alimentaria

12%

Presentan inseguridad alimentaria severa "UNODC, 2021, p. 3"

A esto se suma que, en un contexto en el que la atención y el presupuesto del PNIS se han enfocado principalmente en cubrir los pagos del PAI familiar, la implementación de las medidas del PAI comunitario también ha sido muy deficiente. Solo hay 36% de cobertura de la medida para niños en la primera infancia, y para 2021 se reportaron 21 municipios intervenidos para la generación de opciones laborales (PGN, 2022, pp. 511-512); esto ha llevado a que algunos informes hayan concluido que “el enfoque del PAI comunitario no cumplió las expectativas ni las necesidades de las comunidades cocaleras” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 216). Además, desde el diseño del AFP no es claro su objetivo en tanto varios de los programas que plantea el PAI comunitario no son de atención inmediata y están más bien enmarcados en la materialización de la Reforma Rural Integral (RRI), por lo que en algunos casos duplican las medidas establecidas en el punto 1.

En contraposición al componente de transformación rural del programa, el PAI familiar tiene un enfoque centrado especialmente en la sustitución de un producto ilegal (un cultivo de uso ilícito) por otro legal y, en el proceso, en asegurar un mínimo de ingresos para la subsistencia de la familia. Sin embargo, y a pesar de que esta ha sido la prioridad del PNIS y de que en términos generales las familias han cumplido su compromiso de sustitución, la implementación ha tenido muchos problemas para lograr el segundo objetivo.

Para 2022, la UNODC indicó que las familias habían cumplido el 98% de sus compromisos de erradicación voluntaria,¹⁰ con una tasa de 5,4% de resiembra¹¹ (2022b, p. 24). Sobre esto último, la oficina de las

10. Este dato corresponde a los últimos monitoreos realizados por la UNODC con corte al 1 de julio de 2022 y únicamente sobre 76.766 lotes que corresponden a 38.615 hectáreas pertenecientes a 57.978 familias. Es decir: el 85,7% de las familias cultivadoras que están inscritas en el PNIS (UNODC, 2022, p. 8).

11. Durante 2021, la UNODC suspendió las actividades de monitoreo y las retomó en 2022. Por esa razón, esta tasa de resiembra corresponde a los datos de “una muestra de 261 hectáreas de cultivos ilícitos erradicados voluntariamente en 4 municipios de 3 departamentos, representativa para 1.038 hectáreas, de las cuales se evidenció la permanencia de 56 hectáreas, correspondientes al 5,4% del área comprometida” (UNODC, 2022b, p. 14). Sin embargo, con los datos de monitoreos con corte al 31 de diciembre de 2020, la UNODC “había verificado una muestra de 5.116 hectáreas representativa para 22.917 hectáreas de cultivos ilícitos erradicados voluntariamente y evidenciado la persistencia de 181 hectáreas, que corresponde al 0,8%” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022b, p. 16).

Naciones Unidas indicó que “las inconformidades por la implementación de los componentes productivos del Programa son la principal razón manifestada por las familias beneficiarias en cuyos lotes se presenta la persistencia o el rebrote de cultivos ilícitos, al explicar las razones de dicho fenómeno” (UNODC, 2022b, p. 16). Al respecto, varios informes han documentado demoras en los pagos (Mejía *et al.*, 2023, p. 22), retrasos en el inicio del componente de seguridad alimentaria y de los proyectos productivos (Rebolledo-Castillo, 2023, pp. 369-370), así como inconformidades de los beneficiarios por la entrega parcial o la mala calidad de los insumos y la asistencia técnica que han recibido en algunos casos (Corporación Viso Mutop, 2023, p. 14). Adicionalmente, el modelo familiar del programa –que está principalmente relacionado con el cumplimiento de esta parte del PAI– ha sido problemático para su implementación porque no tiene un enfoque para generar cadenas de valor y encadenamientos productivos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 12), por lo que “estas ayudas se convierten en entregas de unos cuantos insumos sin recursos económicos para el sostenimiento de las actividades productivas propias de las fincas” (Rebolledo-Castillo, 2023, p. 374). Bajo ese panorama, enseguida detallamos el estado de cada una de las medidas del PAI familiar.

Sobre la implementación del PAI familiar, aunque el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz estableció que la implementación de la asistencia alimentaria inmediata debía finalizar en 2019 (Gobierno Nacional, 2017, p. 115), al 31 de agosto de 2022 todavía no se había cumplido totalmente: 76.332 habían recibido al menos uno de los 6 pagos, es decir el 100% de los beneficiarios activos y elegibles para esta medida, pero solo 71.791 habían recibido la totalidad (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 14). Sobre este punto, se ha demostrado que la demora en los pagos –especialmente el primer pago de esta medida– transmitió una señal de incumplimiento para los beneficiarios que llevó a la resiembra de cultivos de uso ilícito en otros lugares fuera

Además de esto, hay varias limitaciones sobre el cálculo de la tasa de resiembra, como por ejemplo que “no tiene en cuenta los predios de hogares suspendidos o retirados del programa por incumplimiento de las condiciones, siendo una de ellas la erradicación”, tampoco tiene en cuenta si hubo desplazamiento de los cultivos a otros predios, y no incluye en la muestra todos los municipios priorizados por el PNIS (Vélez y Marín Llanes, 2022).

de la cobertura del programa que, además, se reflejó en mayor deforestación (Mejía *et al.*, 2023, pp. 24-25).

En lo que tiene que ver con el proyecto de autosostenimiento y seguridad alimentaria, en la práctica, 69.878 familias habían recibido bienes e insumos para ese componente (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 15). La UNODC, en su último reporte, indicó que el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada pasó de 35% durante el primer monitoreo al 25% durante el segundo, y de 15% al 6% respecto de inseguridad alimentaria severa (UNODC, 2022b, p. 20). Asimismo, la UNODC reportó que el porcentaje de familias PNIS con huertas caseras aumentó de un 52 a un 65% entre ambos monitoreos (p. 20). Sin embargo, entre las personas encuestadas en el segundo monitoreo, 41,3% indicaron estar satisfechas con lo que recibieron como parte del componente, pero el 34,9% calificó lo que recibió como regular y el 22,5% como malo (p. 21).

Con respecto al componente de los proyectos productivos de ciclo corto, 60.509 familias habían recibido los insumos para el proyecto, principalmente durante los años 2021 y 2022 (PGN, 2022, p. 498; Secretaría Técnica Cinep/PPP-Cerac, 2022, p. 88). Estos beneficiarios están ubicados en su mayoría en los departamentos de Caquetá, Córdoba, Guaviare, Guainía, Vichada, Meta, Cauca y Valle del Cauca. Según el último reporte de la UNODC, las familias encuestadas indicaron haber empezado a recibir los insumos, en promedio, 20 meses después de inscribirse en el PNIS (UNODC, 2022b, p. 21). Asimismo: “el 31,1% lo calificó como bueno a diferencia del 37,3% que lo calificó regular y el 16,5% que lo calificó como malo” (p. 21). En el departamento del Guaviare, por ejemplo, los inconvenientes reportados han estado relacionados con “animales y artículos en mal estado, insumos de mala calidad, elementos vencidos y la no entrega total de elementos por parte de los operadores” (Corporación Viso Muto, 2023, p. 14).

Los proyectos productivos de ciclo largo –pensados para sustituir los ingresos mediatos a través de actividades articuladas con la implementación de la RRI– eran de las medidas más retrasadas del PNIS, pues su implementación debía finalizar en 2020 (Gobierno Nacional, 2017, p. 115), pero hasta la fecha de corte (28 de febrero de 2022) solo 1.986 familias estaban llevando a cabo un proyecto productivo de ciclo largo y “hay 37 municipios que tienen un porcentaje de 0% de familias con recursos comprometidos en este componente” (PGN, 2022, p. 499). En ese contexto, “los

departamentos más rezagados son Guainía, Norte de Santander, Meta y Córdoba” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 210). Esto es alarmante, pues la sostenibilidad de la sustitución voluntaria “depende de que las familias cultivadoras y recolectoras tengan alternativas de generación de ingresos en las economías lícitas” (Secretaría Técnica Cinep/PPP-Cerac, 2022, p. 83).

A pesar de esto, según el último reporte de la UNODC, “el cultivo de coca dejó de ser la principal actividad económica de la mayor parte de las familias beneficiarias, siendo reemplazado por el trabajo por jornales (25%), la ganadería (21%), el cultivo de plátano (8%) y la cría de especies menores (7%)” (UNODC, 2022b, p. 20). En este sentido, la FIP identificó más de 400 líneas productivas distintas en los proyectos productivos que giran en su mayoría en torno a “la ganadería, la porcicultura, la piscicultura, la avicultura y el cacao” (Garzón *et al.*, 2022, p. 8).

Con respecto a la asistencia técnica integral, aproximadamente cada acompañamiento tiene un costo total de \$3'200.000 de pesos (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 213; Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 9). En teoría, esto debía empezar a implementarse a partir del cuarto mes, después del segundo monitoreo del Gobierno nacional y la UNODC, hasta finalizar la materialización del programa en el mes 28 (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 213; UNODC, 2022b, p. 5). Según el Plan Marco de implementación (PMI), la ejecución de este componente debía finalizar en 2019 (Gobierno Nacional, 2017, p. 115). La asistencia técnica tiene cinco componentes que están enfocados principalmente en los proyectos productivos (ver anexo 4). En la práctica, 77.002 familias vinculadas al PNIS han recibido asistencia técnica integral (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 14). Su implementación ha tenido dos principales críticas, por un lado, los operadores son seleccionados por la DSCI a través de un esquema de contratación por oferta pública y, al ser seleccionados, contratan organizaciones y proveedores locales. Lo que resulta en “un proceso burocrático complejo, costoso y dispar en las regiones” (Garzón *et al.*, 2022, p. 9). Por otro lado, expertos y beneficiarios han indicado que la asistencia técnica entregada ha sido de baja calidad y ha tenido problemas de sobrecostos (Garzón *et al.*, 2022, p. 9).

Finalmente, en lo que tiene que ver con el derecho a la participación ciudadana de los beneficiarios del PNIS, a continuación haremos un balance del funcionamiento de las instancias nacionales y territoriales encargadas de esta política pública que tienen participación de la sociedad civil y de los beneficiarios del programa. Los principales problemas respecto

de este derecho están relacionados con: 1) la centralización de las instancias con capacidad de tomar decisiones sobre el programa y la representatividad de la sociedad civil allí presente; 2) la desarticulación entre el nivel nacional y el territorial, debido a que los principales espacios de influencia y participación ciudadana son regionales, departamentales, municipales, distritales o locales; 3) los problemas de funcionamiento de las instancias territoriales; 4) el impacto de la pandemia por covid-19; y 5) las fallas en garantizar una participación con enfoques diferenciales.

En primer lugar, desde la perspectiva del diseño de las instancias del PNIS, hay al menos cuatro aspectos importantes. Por un lado, los espacios de toma de decisiones están centrados en la institucionalidad de nivel nacional, en la que solo hay una instancia –el Consejo Permanente de Dirección– que formalmente cuenta con la participación continua de organizaciones sociales que representan las comunidades y los territorios donde hay cultivos de uso ilícito. No obstante, las organizaciones allí presentes no necesariamente representan a la totalidad de los actores involucrados en las funciones de la instancia (CCJ *et al.*, 2017, p. 7), pues algunos actores han señalado la necesidad de que allí se sumen más representaciones de otros sectores e intereses del campesinado de cultivos de uso ilícito (Arenas *et al.*, 2018, p. 47). Asimismo, la efectividad de la participación en ese espacio no es clara, pues sus integrantes son convocados únicamente una vez por año y, en el marco de esas sesiones, han tenido problemas para alcanzar el quórum de organizaciones sociales requerido. Así lo identificó la Procuraduría para la primera sesión del Consejo Permanente de Dirección que había sido citada originalmente para el 27 de agosto de 2020, pero no pudo realizarse completamente por falta del quórum necesario de las organizaciones sociales. Por ello, la sesión tuvo lugar en noviembre, pero esa vez no asistieron ni los delegados del Consejo Nacional de Reincorporación ni los representantes de las organizaciones sociales (PGN, 2021, p. 412).

Por otro lado, la participación comunitaria del PNIS está centrada en las instancias territoriales (Consejos Asesores Territoriales, Comisiones Municipales de Planeación Participativa y Comisiones Municipales de Evaluación y Seguimiento), que no parecen tener mucha incidencia en las decisiones sobre el funcionamiento del programa. Esto se debe a la centralización del programa, pero también a que: 1) son instancias que tuvieron muchas funciones en el diseño de los PISDA, pero ahora devinieron espacios de rendición de cuentas, como ocurre con las asambleas comunitarias; o 2) a que, en ciertos casos, algunas de sus funciones se

duplican o se cruzan con las de otro espacio institucional, como ocurre con los Consejos Asesores Territoriales (CAT) y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP).

Adicionalmente, como lo identificó la Procuraduría, no existe una mesa de articulación de los niveles nacional y territorial en la que participen entidades nacionales, gobernaciones y alcaldías de municipios donde haya procedimientos de erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícito y se implemente el PNIS u otros programas de sustitución voluntaria y desarrollo rural alternativo (PGN, 2021, p. 418). Aunque se supone que los CAT deben cumplir ese objetivo de articular ambos niveles del programa, lo cierto es que no hay ningún espacio institucional y participativo en el que estén todas las entidades involucradas en estos temas y no únicamente en el PNIS, como ocurre con esta instancia territorial (p. 418).

Estos problemas de diseño están relacionados también con inconvenientes y quejas sobre el funcionamiento de las instancias de participación del PNIS a nivel territorial. La UNODC informó que el 74,1% de las personas encuestadas para el último informe indicaron haber participado en los espacios de socialización y concertación del programa y que, de ese universo de personas, el 56,8% indicó estar satisfecho con el desarrollo de esos espacios mientras que el 31,7% consideró estar poco satisfecho al respecto (UNODC, 2022b, p. 21). Sin embargo, algunos representantes de las mesas de interlocución campesinas han indicado que hay una sensación entre las comunidades de que el programa ha sido implementado y ajustado unilateralmente, sin una verdadera concertación, como lo exige el AFP. Por esas razones, hasta ahora la participación pareciera ser más legitimadora que decisoria (Arenas *et al.*, 2018, p. 57), pues ha respondido a un esquema en el que las decisiones se toman de arriba hacia abajo y no hay una relación activa entre el Estado, las instituciones locales y las asociaciones comunitarias (Quintero Cristancho *et al.*, 2023, p. 5).

Esto, además, se refuerza por la coyuntura de la pandemia por covid-19, que paralizó el funcionamiento de las instancias, especialmente las territoriales, donde se concentra la participación comunitaria del PNIS. Al respecto, la Procuraduría indicó que “si bien se hizo un esfuerzo importante por reactivar las instancias en el marco de la pandemia del covid-19, sigue vigente la recomendación de mantenerlas en operación permanente” (PGN, 2021, p. 410), por lo que el correcto funcionamiento que garantice la participación efectiva y con capacidad de incidir en las decisiones del programa es fundamental para recuperar la confianza de

las familias beneficiarias y de las comunidades que habitan en territorios con cultivos de uso ilícito. Como lo menciona Zuleta, solo así –girando a un enfoque basado en el desarrollo rural participativo– el Estado podrá reconstruir la confianza con las comunidades, lo que significa también fortalecer la legitimidad de esta política pública y, por ende, su efectividad (Vesga, 2023, p. 21).

De acuerdo con los datos de la DSCI y de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, entre enero de 2020 y junio de 2022, el funcionamiento de las instancias territoriales del PNIS se centró en seis departamentos: Caquetá (27,3%), Antioquia (14,2%), Putumayo (13,0%), Meta (12,7%), Valle del Cauca (10,0%) y Guaviare (7,6%) (2022, pp. 39-41). La concentración de las sesiones en estos departamentos coincide parcialmente con la distribución de las familias que suscribieron acuerdos individuales para ingresar al PNIS, pues del total de 99.097 la mayoría están ubicadas en Putumayo (20,5%), Nariño (17,4%), Caquetá (13,1%), Antioquia (11,9%) y Meta (9,8%) (p. 38).

Sin embargo, es preocupante la baja actividad de las instancias territoriales de participación del programa en el departamento de Nariño, pues solamente ha tenido nueve sesiones de esas instituciones, aunque es el segundo departamento con más familias beneficiarias (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, pp. 39-41) y, según el último censo de coca hecho por la UNODC, para 2021 tenía 56.416 hectáreas sembradas, es decir el 27,7% de las hectáreas identificadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos para ese año (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022, p. 166). De igual forma, es preocupante el bajo funcionamiento de las instancias territoriales del PNIS en Norte de Santander, pues entre enero de 2020 y junio de 2022 solo se registran ocho sesiones, “lo que se suma a los notables retrasos en la ejecución y a la alta densidad de los cultivos de coca en la región” (PGN, 2021, p. 410). Allí se ubica el enclave productivo del Catatumbo que, según el último censo de los cultivos de coca de la UNODC, es el más grande del país, “concentra el 32% del área de coca de todos los enclaves, consolidándolo como el más afectado con cerca de 26.000 ha [...] y con el mayor territorio cubierto, aproximadamente 2.000 km, con jurisdicción en cinco municipios del Norte de Santander: Convención, El Tarra, Sardinata, Teorama y Tibú” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2022, p. 107).

Ahora bien, respecto a la participación de las mujeres en estos espacios de decisión, hasta 2022 fue claro que ni el protocolo de género ni otro

tipo de acciones han tenido un impacto significativo en la participación de las mujeres hasta el momento. Aunque la UNODC registró para 2021 que en el 88% de las instancias de planeación, seguimiento y coordinación hubo participación femenina (UNODC, 2022b, p. 28), solo el 27,25% del total de integrantes, delegados y representantes de las comunidades en esos espacios correspondió a mujeres, es decir 344 frente a 918 hombres, en ese año. Esta cifra se mantuvo hasta el tercer trimestre de 2022. De manera que la participación femenina en términos cuantitativos seguía siendo muy baja, aunque haya aumentado en comparación con las cifras registradas en los primeros años de la implementación del programa, pues hay al menos 35.873 mujeres titulares de las familias vinculadas al PNIS, es decir el 36,2% del total de beneficiarios (UNODC, 2022b, p. 6). Lo que significa que solo el 0,96% de las mujeres que podrían participar en estos espacios lo están haciendo. Más aún, persiste una brecha de género muy amplia (de 46 puntos porcentuales) entre la participación de líderes y lideresas PNIS en las instancias del programa: 73 y 27% respectivamente (PGN, 2022, p. 492).

Para terminar, la materialización de los enfoques diferenciales en las instancias de participación del programa ha sido también muy débil respecto de las comunidades étnicas. Aunque en el Consejo Permanente de Dirección participan organizaciones sociales como la Conafro, la Conpi y la ONIC, esa instancia en particular se reúne únicamente una vez al año y ha tenido problemas para alcanzar la asistencia de todas las organizaciones que la integran. Más aún, no hay datos diferenciados sobre liderazgos PNIS de comunidades étnicas, ni sobre la participación de comunidades indígenas y afrodescendientes en las instancias del programa. No obstante, el Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz indicó que el PNIS “no cuenta con representación indígena ni afro en sus instancias decisorias” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 238).

La judicialización del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Todos estos problemas de implementación se terminaron judicializando a través de acciones de tutela presentadas por las comunidades o familias campesinas. Realizamos una búsqueda de las acciones presentadas durante el año 2022 ante el Consejo de Estado en contra la DSCI y el PNIS. Desde el inicio de la implementación del PNIS, la dinámica del proceso ha

consistido en la suscripción de acuerdos colectivos de sustitución, seguidos de la vinculación de las familias a través de la firma de un formulario específico, la entrega del primer pago referido como atención inmediata, la erradicación por parte de la familia, la verificación por parte de la UNODC y la entrega de la asistencia técnica y los dineros de los proyectos productivos, de corto y largo ciclo. Sin embargo, en el proceso hubo muchos filtros que terminaron expulsando a las familias, sin muchas garantías en los procedimientos.

De acuerdo con los resultados de la búsqueda en el sistema Samai, durante el 2022 llegaron 22 acciones de tutela relacionadas con los incumplimientos del programa.¹² La mayoría de estas tutelas se refieren a fallas sistemáticas del programa, es decir, hablan de incumplimientos; otras, de demoras en la entrega del dinero y la asistencia técnica a la que se comprometió la DSCI, y algunas hablan de la persistencia de los operativos de erradicación. Esto, a pesar de la manifiesta voluntad de familias y comunidades de salir de su dependencia económica de la coca. De todos estos casos, que provienen de Cumaribo, Sur de Bolívar, Tumaco, Catatumbo y Guaviare, al menos tres fueron seleccionados por la Corte Constitucional para su revisión. Los derechos que se alegaron vulnerados, que tienden a repetirse en casi todas las tutelas, son el mínimo vital, el debido proceso y la participación en el programa.

Con respecto a las suspensiones, en el Cuarto informe de seguimiento al AFP de la Procuraduría General de la Nación, la DSCI reconoció los inconvenientes que ha implicado el proceso de notificación de los actos administrativos de retiro del Programa, puesto que la ubicación de los destinatarios corresponde a zonas de difícil acceso en transporte terrestre o fluvial, o a situaciones de orden público que impiden el ingreso de los profesionales de la DSCI (PGN, 2022, p. 491). A partir de una orden de tutela del Tribunal Superior de Bogotá,¹³ la DSCI ajustó un proceso para

-
12. En el anexo 4 realizamos una descripción de 11 tutelas, ya que no todos los expedientes estaban disponibles para la consulta.
 13. Un grupo de 12 familias del municipio de Puerto Asís, en Putumayo, y del corregimiento de Cofanía Jardines de Sucumbíos, en Ipiales, Nariño, apoderadas por Dejusticia, presentó una acción de tutela contra la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación que fueron excluidas indebidamente del PNIS, por la violación del derecho al debido proceso en los trámites de verificación de los cumplimientos por parte de las familias. “Para el Gobierno, estas familias no lograron probar como casos fortuitos o de fuerza mayor el hecho de que no hubieran logrado erradicar la tota-

“la persuasión a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el marco de la implementación del PNIS” (Res. 24 de 2020, ART). Sin embargo, esta instancia ha sido poco operativa en el entendido de que la DSCI enfrenta enormes retos para notificar cualquier documento a los beneficiarios. La Resolución 24, que si bien se dirige a los beneficiarios activos que podrían llegar a ser suspendidos y a aquellos que ya se encuentran en estado de suspensión por presunto incumplimiento del compromiso de erradicación total de cultivos de uso ilícito, también debe aplicarse para los casos de exclusión, pues esa resolución tuvo como propósito maximizar “las garantías que les asisten a sus beneficiarios en el desarrollo del procedimiento administrativo durante la etapa de implementación, en especial tratándose de la definición de la permanencia de un núcleo familiar en el programa”.¹⁴

Hay una desconexión grande entre los beneficiarios y el programa y esto es una parte fundamental de las fallas. Las notificaciones se hacen por carteleras de las alcaldías o en las instalaciones de las personerías municipales, y en las zonas que cuentan con emisoras radiales se hace extensiva la comunicación de citación de los beneficiarios del Programa, al igual que se difunde información de las jornadas de notificación personal a través de las redes sociales, grupos de WhatsApp, líderes y asociaciones comunitarias; así terminaron notificando a 4.125 familias la cesación de beneficios con “garantía del debido proceso” (PGN, 2022, p. 491).

A pesar de que se recomendó a la DSCI reglamentar el procedimiento administrativo único por medio del cual se toman las decisiones sobre exclusión de los núcleos familiares del PNIS, de tal forma que se definieran las causales de retiro de forma taxativa (Procuraduría General de la Nación, 2021), la Dirección decidió no acogerla debido a que, según menciona, no tiene facultad para expedir un procedimiento especial. Esto es una falla que no se advirtió al momento de emitir el Decreto-Ley

lidad de sus cultivos declarados ilícitos, a pesar de que señalaron argumentos razonables sobre su incumplimiento, expresaron su compromiso de proceder a la erradicación total en un tiempo razonable y, de hecho, lo hicieron después del plazo. Así las cosas, terminaron por imponerles un estándar de prueba casi imposible de cumplir, como si se tratara de una controversia contractual de dos ciudadanos pudientes en Bogotá, o el reclamo de un ciudadano de clase media frente a una autoridad nacional” (Dejusticia, 2020).

14. Corte Constitucional de Colombia, STC T-146 de 2024 (M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera), párr. 213.

896 de 2017, y tampoco en las múltiples intervenciones que ha tenido la institucionalidad del programa. Lo más grave es que el PNIS tampoco tiene facultades reglamentarias, lo que impide muchas veces generar sus propios lineamientos y termina dependiendo de lo que acuerda con otras entidades. Además, según el informe Multipartidista, el PNIS no tiene causales determinadas para la cesación de beneficios, se limitó a señalar de manera general una referencia al “incumplimiento de los acuerdos –requisitos o compromisos– o cuando su ejecución contradiga lo dispuesto en el Acuerdo Final” (Arrieta Vera *et al.*, 2022, p. 231).

La verificación hecha por parte de la UNODC del compromiso adquirido por las familias tuvo impactos en su forma de vida. Una entrevistada manifestó:

Desde que se hizo la verificación de la sustitución voluntaria y empezaron a excluir familias que se habían comprometido y se habían inscrito dentro del programa, nosotros dijimos no, esa vaina ya no, esto ya se fue torcido. Porque se supone que, si tú cumpliste, te van a cumplir. Pero resulta que cuando tú vas a exigir no existes, porque no estás en la lista, porque te dijeron que no, es que ese documento está mal, porque te dijeron que no, que es que no firmaste, porque te dijeron que no, que es que la fotocopia de la cédula te quedó borrosa, y una cantidad de cosas que supuestamente te dijeron que no, que lo que pasa es que verificamos el Sisbén y no aparecías. Entonces empezaron a pegarle una cantidad de arandelas para ir excluyendo a esa persona. Y si esa persona sí cumplió, sí levantó su mata voluntariamente. Imagínese, a esa persona ¿con qué ganas va a volver a creer en una sustitución voluntaria? (Entrevista a Fabiola, Puerto Asís, 20 de septiembre de 2022)

Las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que se observaron en el análisis cualitativo fueron, principalmente, la dependencia de los ingresos de la coca y la presión financiera por falta de recursos de sustento por la erradicación. Estas condiciones pudieron ser exacerbadas por las fallas de implementación, generando, además: 1) cambio de la condición de cultivador a recolector de coca para la obtención de ingresos después de la erradicación; 2) migración geográfica o laboral motivada por la búsqueda de fuentes de ingresos; 3) en el caso de los recolectores, el tránsito hacia el cultivo (DNP, 2023, p. 140).

Hay casos dentro de los analizados donde el PNIS se ha negado a entregar los dineros a las familias porque no estaban en la finca cuando la UNODC hizo la verificación o porque su predio se reporta en figuras de protección ambiental, y estas decisiones se han tomado sin siquiera escuchar o atender los descargos de las comunidades. El trámite y la gestión de los beneficiarios de más de 12 mil familias suspendidas o expulsadas se ha caracterizado por el desorden. Pero esto no solo afecta el derecho al debido proceso en términos de notificaciones, o de valoración de pruebas, también vulnera el derecho al mínimo vital. Más allá del hecho de que el PNIS ha generado un empobrecimiento y una reducción de ingresos de las familias, que ya mencionamos, expulsar o retirar a una familia que ha erradicado sus cultivos de manera voluntaria vulnera el derecho al mínimo vital, porque debido a la relación establecida con el Estado una vez se ha aceptado el programa de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, las familias pasan de depender de la economía asociada al cultivo de plantas declaradas como ilícitas (que, como se indicó, generaba por hectárea un poco más del 50% del salario mínimo en 2018), a depender de los programas de asistencia del Estado (Dejusticia, 2020).

No es exagerado concluir que estas familias entraron a una posición de dependencia frente al Estado, ya que, a corto y mediano plazo, este es el garante de las condiciones materiales mínimas de subsistencia de sus hogares. El incumplimiento de dichos planes de atención inmediata, así como las decisiones administrativas que, sin enfoque diferencial alguno, expulsan o suspenden a las familias del programa de sustitución, implica, de un modo u otro, que las familias no tendrán “con qué vivir”. Sin lugar a dudas, una falta grave al principio de dignidad humana que pone en riesgo la satisfacción del derecho a la vida y el ejercicio de otros derechos fundamentales (como la salud, la educación, la alimentación, etc.).

Las reglas de la Corte Constitucional sobre la sustitución, la erradicación y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Dentro de los casos que pasaron a análisis en el Consejo de Estado (ver anexo 5), se puede apreciar que la vulneración de los derechos de las poblaciones campesinas por parte del PNIS va desde la falta de notificación de las decisiones, hasta el desconocimiento de las realidades en que viven. Entre finales del año 2023 y principios de 2024, la Corte Constitucional

emitió tres sentencias¹⁵ sobre el programa de sustitución de casos que se habían presentado desde 2021 a 2022. A continuación, vamos a sintetizar estas decisiones.

En la Sentencia SU-545 de 2024, la Corte Constitucional decidió el amparo de los derechos fundamentales de comunidades campesinas y étnicas de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, vulnerados por el incumplimiento de obligaciones adquiridas por el gobierno en el marco del PNIS. Este caso fue impulsado por acciones de tutela presentadas en departamentos como Antioquia, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare y Córdoba, por organizaciones de derechos humanos y académicas (CCJ, 2020), como el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar), la Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales (Prodeter), el Centro de Alternativas al Desarrollo (Cealdes) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), entre otras.

Los hechos de las acciones de tutela recogían denuncias públicas de las organizaciones campesinas sobre violación de los derechos fundamentales en medio de operaciones de erradicación forzada e incumplimiento de las obligaciones que adquirió el Gobierno nacional a partir de la firma de acuerdos colectivos y familiares de sustitución en el marco del PNIS. Según un informe de 2020, hasta ese año el Observatorio de Tierras había registrado 95 incidentes entre campesinos y Fuerza Pública: solo en 2020 se habían generado 51 eventos, y el 42% desde el inicio de la cuarentena. De estos casos, en el 20% se había registrado el uso de armas de fuego por parte del ejército o de un tercero sin especificar. Adicionalmente, en el 19% de los casos se presentó al menos un herido y en el 6% se registró al menos una persona muerta. Las comunidades nunca comprendieron por qué el Gobierno nacional mantuvo los operativos de erradicación, incluso en medio de la crisis sanitaria de covid-19.

La Sentencia T-172 de 2024 fue consecuencia de un par de casos acumulados por la Corte interpuestos por los representantes de los consejos comunitarios de las comunidades negras de Alto Mira y Frontera y Ancestros del Río Mejicano, ante la violación de los derechos al debido

15. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, T-146 de 2024 y 172 de 2024. Aunque la STC de T-146 de 2024 también trata los problemas estructurales del PNIS y las violaciones de los derechos de las poblaciones campesinas, hemos decidido centrar su descripción en los contratos de uso de suelo, por tanto, su análisis y descripción se encuentran en el capítulo 5.

proceso, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida de los beneficiarios del PNIS que hicieron parte de los acuerdos colectivos firmados por la DSCI con cada territorio colectivo. El primer caso se originó el 12 de septiembre de 2017 a partir de la firma del acuerdo colectivo para la atención de 4.810 familias, al final se inscribieron 4.919 núcleos familiares, de los cuales solo 3.719 familias se encontraban al momento de la tutela en el programa. De manera que 1.052 habían sido retiradas y 819 se encontraban suspendidas. El segundo caso parte del 7 de marzo de 2018 cuando se firmó el acuerdo colectivo entre el representante del Consejo Comunitario Ancestros del Río Mejicano, que involucró a 1.671 familias; al momento de ser incluidas en el PNIS, más de 400 se quedaron por fuera, y para el momento de presentación de la tutela solo 868 estaban activas, mientras que 365 habían sido retiradas y 35 estaban suspendidas.

La sentencia SU 545 de 2023¹⁶ analizó las deficiencias del PNIS en la fase de inclusión de las familias o vinculación de beneficiarios, así como en la fase de implementación en Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. El primer tema que abordó fue la naturaleza jurídica de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución, debido al hecho de que el 27 de diciembre de 2019 la Presidencia de la República emitió el memorando con referencia MEM19-00021615/IDM 1207001, en el que declaró que los acuerdos colectivos y los formularios de vinculación inicial suscritos en el marco del PNIS “son convenios instrumentales de derecho administrativo mediante los cuales se expresa la intención de una comunidad en el caso de los primeros y de la voluntad de una familia en el caso de los segundos”. Para esa entidad, estos documentos no eran actos administrativos ni contratos por lo que “no gener[ab]an obligaciones en favor de personas determinadas que pu[dieran] originar derechos individuales, exigibles judicialmente”. Afirma el concepto que un convenio instrumental de derecho administrativo es una figura, no explicada de manera suficiente por la doctrina o la jurisprudencia, que generalmente pretende diferenciar documentos tipo (como el formulario de vinculación familiar del acto administrativo y del contrato típico), en el cual “las obligaciones pactadas surgen de este instrumento directamente y no de la ley” (Dejusticia, 2021, p. 12).

16. Debido a que la STC SU-545 de 2023 es estructural y unificó la jurisprudencia sobre los temas del PNIS y la erradicación, describimos sus reglas en extenso y a pie de página aclaramos qué asuntos salieron exclusivamente en la T-172 de 2024.

Para la DSCI, estos convenios eran meros instrumentos que buscaban implementar la sustitución y reforzar los deberes de quienes se vincularon de forma voluntaria al proceso, y no necesariamente del Estado, debido a que tenían como “trasfondo la generación de confianza entre la comunidad y el Gobierno y un proceso de planeación participativo, en el que se definen de forma conjunta las acciones enfocadas al desarrollo de las zonas donde se realice la sustitución”. Pero su categorización tiene problemas incluso en la misma doctrina que utiliza la DSCI, ya que adopta una denominación atípica y por fuera del marco legal (Dejusticia, 2021, p. 12). El documento incurre en contradicciones cuando cita al tratadista Hartmut Maurer, quien afirma que “tal convenio tipo se diferencia en la práctica del acto administrativo únicamente por el hecho de que el ciudadano suscribe la regulación propuesta por la Administración, con la cual se somete a una vinculación mayor”. A esto se suma que, respecto de las posibilidades de influir del ciudadano, esta categoría *sui generis* tiene escasas diferencias con el acto administrativo. Todo lo anterior redundando en que el principal problema de los convenios instrumentales de derecho administrativo “desde el punto de vista jurídico, es el principio de legalidad de la administración”.

De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, los acuerdos colectivos de sustitución suscritos en el marco de la implementación del PNIS “implican la formalización del compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria”, lo que a su vez representa el “compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”. Cualquier denominación jurídica que otorgue el Gobierno nacional a este tipo de documentos debe respetar que son desarrollos directos de la política pública derivada del AFP, por lo tanto, deben ser considerados como documentos de los que surgen obligaciones de naturaleza sinalagmática (Dejusticia, 2021, p. 12). Es decir, en la medida en que las comunidades y las familias vinculadas al PNIS cumplen sus compromisos frente al programa la DSCI, se debe garantizar la entrega de los dineros y la construcción de las estrategias de desarrollo rural.

Dejusticia intervino en ese proceso para afirmar que, contrario a lo que indicaba la DSCI, el formulario de vinculación de núcleos familiares debía interpretarse como un acto administrativo de carácter particular y

concreto en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado,¹⁷ dado que es un instrumento que protocoliza la manifestación de la voluntad de las familias de acogerse al PNIS para sustituir los cultivos de coca. Su marco jurídico incluye el Decreto Ley 896 de 2017 y el Decreto Reglamentario 362 de 2018, que a su vez son desarrollo de lo dispuesto en el punto 4 del AFP (Dejusticia, 2021, p. 14). Esto quiere decir que dichos decretos, como los formularios de vinculación, son desarrollos normativos, algunos generales y otros particulares, del AFP, razón por la cual deben ser implementados y ejecutados de buena fe.

De acuerdo con la Corte Constitucional, de la diferencia en la interpretación de los acuerdos colectivos se desprenden consecuencias directas que impactan los derechos fundamentales de los demandantes, si se tiene en cuenta que “el hecho de que la ART le reste fuerza vinculante a los acuerdos colectivos, conlleva a que, en los territorios que cuentan con este instrumento, se adelanten operativos de erradicación forzada, tal y como quedó evidenciado en la intervención del Ministerio de Defensa.”¹⁸

De manera que la Corte, con fundamento en el artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017, estableció cinco reglas para la interpretación de los acuerdos de sustitución. En primer lugar, se dijo que los acuerdos materializan la voluntariedad y la participación de las comunidades en la implementación del PNIS, por lo que estos acuerdos son una “formalización del compromiso de las comunidades y del Gobierno”, de manera que no son “son meros actos de socialización”. En el sentido de la Corte, los acuerdos colectivos y familiares de sustitución constituyen un pacto plurilateral vinculante,¹⁹ figura que usa la Corte para establecer mecanismos de protección de los acuerdos a los que llegan las autoridades del Gobierno

17. “El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)”. Sobre este concepto ver Consejo de Estado, STC 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) (C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

18. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023 (MM. PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas), párr. 149.

19. *Ibid.*, párr. 149.

nacional y las autoridades de las comunidades étnicas en el ejercicio del derecho a la consulta previa.²⁰ En segundo lugar, la Corte afirmó que la aplicación de la figura requiere que se pruebe que la voluntad de las partes para suscribir los acuerdos colectivos es expresa, concreta e inequívoca, para lo cual se debe atender a las formalidades previstas para tal fin, como los formatos de vinculación individual y los acuerdos colectivos allegados en el expediente.²¹ Con esta regla, la Corte Constitucional reconoció que, siempre y cuando se trate de la implementación de la sustitución que se menciona en el AFP, los acuerdos a que lleguen las comunidades gozarán de este mecanismo de protección y exigibilidad.

En tercer lugar, la Corte estableció que los acuerdos colectivos no son un acto administrativo, es decir, no son un “acto unilateral de la administración pública pues justamente pretenden materializar el carácter voluntario y concertado a la salida definitiva del problema de los cultivos de uso ilícito”. En cuarto lugar, se aclaró que los acuerdos colectivos de sustitución no son contratos privados ni públicos, a pesar de que en su formación intervienen sujetos de derecho público. Como consecuencia de estas reglas, la Corte regló la procedencia de la acción de tutela en los casos de incumplimiento del PNIS, debido a que ni la acción de nulidad, ni la acción de restablecimiento del derecho proceden para dirimir los asuntos del Programa, además porque, según la controversia sobre la naturaleza de los acuerdos colectivos, “la ejecución de las fases del PNIS, la suspensión o retiro del programa no cuentan con canales de discusión distintos a la tutela, y no se refieren por lo tanto a un acto administrativo específico”²²

Por último, la Corte estableció como regla que la administración que intente implementar la sustitución de cultivos no puede restarle fuerza vinculante, ni argumentar que son meros actos de socialización, ya que estos acuerdos se fundan en los principios de buena fe, confianza legítima y

20. “El Consejo de Estado ha reconocido que «las actas de protocolización de acuerdos, con independencia de la calidad o condición de las partes que las suscriban, son actos jurídicos bilaterales de naturaleza especial, obligatorios y vinculantes para las partes que los suscriben. Se rigen por las normas convencionales, constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la consulta previa y su cumplimiento puede obtenerse a través de la acción de tutela o de cualquier otro medio que sea adecuado para asegurar la eficacia de lo pactado, según el tipo de acuerdo alcanzado en cada caso en particular”, *ibid.*, párr. 147.

21. *Ibid.*, párr. 151.

22. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024 (M. P. Diana Fajardo Rivera), párr. 123.

respeto por la implementación del AFP. De hecho, la Corte reconoce que la implementación del programa de sustitución requiere que el Gobierno remueva las barreras financieras “que impiden que las comunidades campesinas de estas regiones ingresen al PNIS y mejoren sus condiciones de vida”,²³ por lo que deben asegurarse los recursos suficientes no solo para la atención familiar, sino el componente colectivo del PNIS, lo que se denominó como el enfoque dual.²⁴

La sentencia SU-545 emite reglas sobre la política de drogas del Estado colombiano; de esta manera, concluyó que el Gobierno nacional debe cumplir la regla de jerarquía entre los medios de reducción de cultivos de uso ilícito establecida por el AFP, que consiste en que el Gobierno nacional priorizará la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y “sólo proceder con esta última, cuando se tengan evidencias suficientes de que la primera ha fracasado en determinado territorio”,²⁵ y “luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato”.²⁶ En síntesis, el Gobierno está obligado a “sustituir antes que erradicar, erradicar antes que fumigar” (Cruz-Olivera, 2020). Esta interpretación tiene como precedente el Auto 387 de 2019 y la Sentencia T-236 de 2017, en los que la Corte prescribió que solo en caso de que haya evidencia de que la sustitución voluntaria falló, puede acudir a medios de erradicación forzada. Además, esta sentencia estableció que para el caso de la reanudación de las aspersiones aéreas con glifosato el Consejo Nacional de Estupefacientes debe establecer, a través de un proceso decisorio, una regulación independiente de las entidades del sector defensa, que se funde en una evaluación de la evidencia objetiva y concluyente que demuestre la ausencia de daño a la salud y al medio ambiente, que tenga mecanismos de revisión automática de las decisiones que se tomen cuando se reporten nuevos riesgos y que considere procedimientos de queja comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo, de manera que las personas que sean afectadas por las operaciones de aspersión no tengan que acudir a la Policía Nacional para reportar los daños (Dejusticia, 2019). Esto significa que la Fuerza Pública debe abstenerse de adelantar operativos de erradicación forzada

23. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 272.

24. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024, cit., párr. 218.

25. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 167.

26. *Idem*.

en territorios en los que existen acuerdos individuales y colectivos en el marco del PNIS y cuyo cumplimiento sea verificable.²⁷

En segundo lugar, la Corte señaló que los “mecanismos de erradicación voluntaria o forzada de cultivos de uso ilícito no pueden diseñarse o implementarse desde una perspectiva meramente policiva o de seguridad nacional”,²⁸ de allí que señale la importancia de implementar medidas adecuadas y efectivas en las que se formulen soluciones sociales basadas en la garantía de los medios de subsistencia de las comunidades campesinas en la fase posterior a las erradicaciones, particularmente la seguridad alimentaria.

En tercer lugar, estableció que cualquier operativo de erradicación forzada debe atender al principio de proporcionalidad y respetar los derechos fundamentales de las poblaciones campesinas, por tanto, no pueden ejecutarse operativos de erradicación que atenten contra la vida e integridad física de la población civil o sus bienes.²⁹ Para la Corte es claro que la erradicación no es proporcional si las alternativas no son materializables, ya que, en un escenario de incumplimientos mutuos, en el que son muy notorios los del Estado, “antes que una política de exclusión y desintegración del programa, el Gobierno debe perseguir la adecuación progresiva y gradual para la recuperación de la confianza de las familias, la generación de ingresos y bienestar social de manera urgente”.³⁰ En cuarto lugar, la Corte señaló que los municipios y territorios en “donde se estén adelantando procesos de vinculación, o se hayan suscrito acuerdos colectivos o individuales” quedan excluidos de los operativos de erradicación.³¹

Las fallas relacionadas con el debido proceso para la inscripción de las familias al programa son una de las causas de que el PNIS haya dejado por fuera a más del 60% del potencial de población beneficiaria. La Sentencia T-172 de 2024 regló que “un acuerdo colectivo cobija a una comunidad en su integridad”,³² tal integralidad fue desconocida por el PNIS al negar el carácter vinculante de los acuerdos, además de generar barreras para la afiliación de familias al programa. Los obstáculos para formalizar la vinculación al PNIS fueron múltiples, desde la firma del acuerdo

27. *Ibid.*, párr. 246.

28. *Idem.*

29. *Idem*, párr. 246.

30. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024, cit., párr. 285.

31. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 235.

32. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024, cit., párr. 242.

individual – ya que en algunos casos se cambió arbitrariamente el lugar y la fecha para hacer la inscripción al PNIS– hasta la corroboración del perfil socioeconómico de cada familia, pasando por falta de asesoría a las personas para diligenciar los formularios. Según la Corte, la inclusión diferenciada entre núcleos familiares estableció una “brecha notable entre el número de los potenciales beneficiarios y los inscritos de manera efectiva como núcleos familiares”.³³ Una segunda expresión de este mismo problema radicó en la verificación de los requisitos para la vinculación al programa, ya que se “descartaron” núcleos familiares por motivos que ni siquiera estaban claros en las normas que rigen el PNIS como la afiliación del jefe o jefa del hogar al sistema de seguridad social en salud como contribuyente. Aquí la DSCI interpretó el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017 sobre la dependencia de las familias a la economía de la coca y su pobreza de una manera muy rigurosa.

Con respecto al debido proceso administrativo de las familias que alcanzaron a ingresar al programa, en las dos sentencias mencionadas la Corte establece reglas sobre las causales de suspensión o retiro, la comunicación o notificación de las decisiones del programa, vías para ejercer el derecho a la defensa y a la contradicción, y la valoración inadecuada de las pruebas aportadas por las familias en el proceso. En primer lugar, la Corte estableció la regla de que el PNIS solo prevé como causales para el retiro “el no levantamiento y la resiembra de los cultivos”.³⁴ De manera que el listado que generó la DSCI constituye una serie de “tipologías que no corresponden con causales de retiro”³⁵ establecidas en el Decreto Ley 896 de 2017. A pesar de que la ART consideraba que existía una causal genérica definida en el parágrafo 2 del artículo 7 de ese decreto ley, que consiste en el incumplimiento de los compromisos o no participar en actividades del Programa, la Corte constitucional entendió que esta “causal genérica y opaca” terminó en un abanico de más de veinte motivos para suspender o excluir a las familias,³⁶ algo que no solo viola el debido proceso y el principio de legalidad constitucional, sino que carece de fundamento normativo claro. Adicionalmente, la Corte estableció como regla que la interpretación de las únicas causales válidas –es decir, no levantar los cultivos y no resembrar– debe hacerse considerando el contexto de la

33. *Idem.*

34. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024, cit., párr. 278.

35. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 337.

36. Corte Constitucional de Colombia, STC T-172 de 2024, cit., párr. 282.

población campesina beneficiaria del programa, el nivel de cumplimiento estatal frente al de las comunidades y “evaluando circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito, dada la situación de orden público que afecta”³⁷ a varias regiones del país y a las comunidades que presentaron las acciones de tutela.

En este sentido, la comunicación o notificación de las decisiones del programa, las vías para ejercer el derecho a la defensa y a la contradicción, y la valoración de las pruebas que presentan las familias en el proceso de suspensión y exclusión, deben tomar en cuenta la situación de los territorios donde se implementa el programa.³⁸ El hecho de que las familias se enteraran de la suspensión cuando esta ya había tenido efectos sobre su caso, refleja que la DSCI no tenía una comunicación de amplia circulación y fácil acceso. El hecho de que el programa suspendiera a la familia, con el efecto de que no podía recibir sus componentes, implica que los derechos a la defensa, la contradicción y a presentar pruebas se destinaban no a prevenir el daño, sino a alcanzar una remota reactivación.³⁹

Como tercera regla la Corte estableció que la suspensión y exclusión implican una sanción⁴⁰ para las familias, por lo cual es necesario que, para procesos sancionatorios de sustitución o retiro del programa, “la entidad deberá observar y cumplir el procedimiento administrativo general contenido en el CPACA, y respetar las garantías mínimas del debido proceso a favor de sus beneficiarios”⁴¹

A partir de estas reglas la Sentencia SU-545 de 2023 ordenó al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional respetar la priorización de la sustitución sobre la erradicación forzada. En desarrollo de este deber, el Ejército Nacional deberá consultar con la DSCI de la ART, de manera previa a una operación de erradicación forzada, si el lugar previsto se ubica dentro de una zona excluida en virtud de los acuerdos colectivos celebrados. Sobre la protección del derecho al debido proceso, la Corte Constitucional ordenó llevar a cabo una revisión de las decisiones de retiro y suspensión de los casos que fueron expuestos en las cuatro acciones de tutela acumuladas. En términos generales, la Corte ordenó a las entidades encargadas del PNIS adoptar medidas para cumplir de manera integral

37. *Ibid.*, párr. 283.

38. *Ibid.*, párr. 294.

39. *Ibid.*, párr. 296.

40. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 327.

41. Corte Constitucional de Colombia, STC SU-545 de 2023, cit., párr. 339.

lo pactado en los acuerdos colectivos, especialmente la implementación de los PISDA y los PDET, y corregir las deficiencias evidenciadas en la implementación del PNIS. Por su parte, la Sentencia T-172 de 2024 dejó sin efectos las decisiones de suspensión o retiro de las familias que hacían parte del programa en los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera y el Río Mejicano, y ordenó a la ART reincorporarlas teniendo en cuenta el enfoque diferencial. Las sentencias de la Corte Constitucional marcan un hito importante en la garantía de derechos de la población que accede a los programas de desarrollo alternativo, más allá del AFP y el PNIS, que no se han caracterizado por la rigurosidad en el debido proceso, o en el respeto a la participación y al mínimo vital. Es pues una invitación para mejorar la política de drogas y las maneras de reducir la dependencia de las regiones en esta economía ilegal, mientras que se construye infraestructura para transformar las economías de regiones como el Catatumbo, Nariño, Putumayo, Caquetá, entre otras.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN COMO FORMA DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Ya hemos expuesto los aspectos generales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y sus efectos en los derechos de las poblaciones campesinas, pero nos falta aún desarrollar la relación entre los cultivos de coca, la conservación ambiental y las estrategias para la mitigación del cambio climático. La pregunta es por qué tenemos que hablar de coca, cuando hablamos de deforestación, y, a su vez, por qué tenemos que hablar de deforestación cuando hablamos de mitigar el cambio climático. La respuesta corta es que desde la institucionalidad se considera al cultivo de hoja de coca como el cuarto motor de la deforestación, y a la deforestación centrada mayoritariamente en la Amazonia como la causa de la tercera parte de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país, por lo que cualquier acción contra la coca y la deforestación son vistas como cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano para mitigar los efectos del cambio climático.

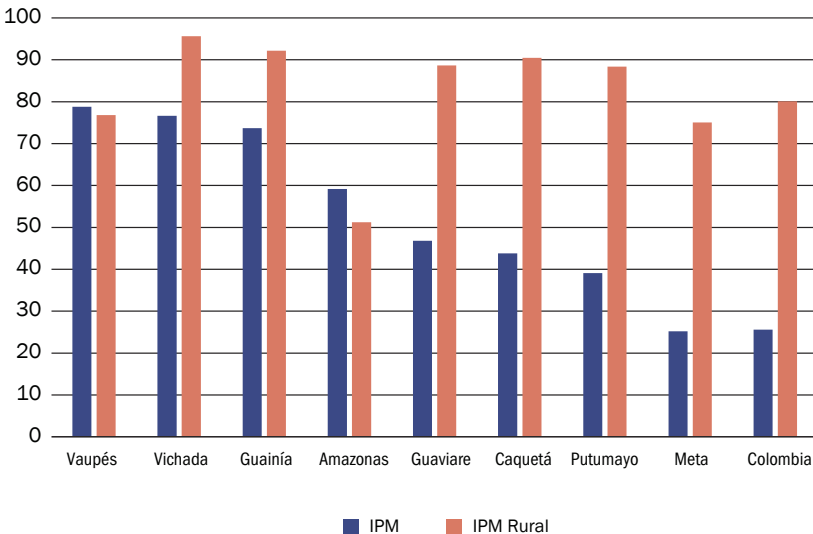
En este capítulo abordamos la relación entre las políticas del cambio climático, la reducción de la deforestación y los cultivos declarados ilícitos. En la primera sección resumimos los principales hallazgos de la Tercera comunicación a la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático enviada por el gobierno colombiano en 2018, el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero 1990-2018 y Carbono Negro 2010-2018 de Colombia y las cifras sobre la deforestación como principal fuente de emisión de GEI. Luego hacemos una revisión de bibliografía alrededor de los impactos que tiene la economía de la coca en la deforestación y en la emisión de GEI. En la última sección hacemos una reconstrucción de la narrativa que tienen algunas comunidades que se ubican en el departamento del Putumayo, Caquetá y Cauca sobre la deforestación como problema, el aporte de la economía de la coca a este y las causas principales que ellos creen tiene la deforestación en la Amazonia.

Las políticas de cambio climático y la deforestación

La Amazonia es un bioma que comparten ocho países, con una extensión de 7,4 millones de km², cuyos bosques “ofrecen la mayor biodiversidad de flora y fauna del planeta, y en su superficie pueden cohabitar el 50% del total de las especies vivas existentes” (Cepal y Patrimonio Natural, 2013, p. 12). La cuenca del río Amazonas tiene una longitud de cerca de 6.600 km, la más grande del mundo, “con un promedio de 230.000 m³ de agua por segundo, que corresponde a cerca de 20% del agua dulce de la superficie terrestre mundial” (p. 12). De manera que es un territorio que suministra servicios vitales para las poblaciones locales y para el planeta como “el mantenimiento de nutrientes gracias al ciclo del agua, la conservación del hábitat de la fauna y flora silvestre, la generación de suelos, la fijación de carbono a través de la recaptura del CO₂, la regulación del clima local y global” (p. 13).

Gráfica 1

Comparación del Índice de Pobreza Multidimensional e Índice de Pobreza Multidimensional Rural en departamentos de la Amazonia y Colombia para el año 2018



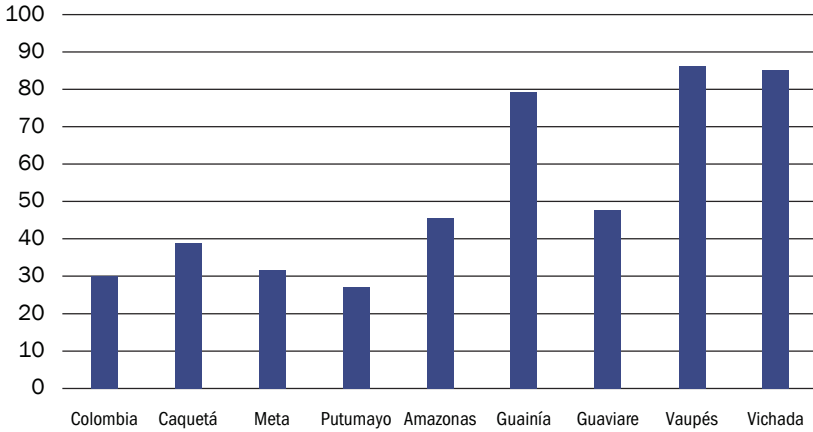
FUENTE: CNPV 2018 (DANE, 2019).

La Amazonia colombiana es de las mejores conservadas dentro de los 8 países que tienen jurisdicción sobre el bioma. De acuerdo con las cifras oficiales, la región amazónica cubre 45,8 millones de hectáreas, el 40% del territorio continental colombiano y para 2016 los bosques de la Amazonia representaban el 60% de la cobertura de bosques de todo el país (Ideam *et al.*, 2017, p. 492). De acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, en los departamentos amazónicos vive el 4,2% de la población colombiana (DANE, 2019); del 1'859.828 de personas que viven en estos departamentos, el 11,51% son indígenas (214.136 personas) y 1,51% son afrodescendientes (28.015 personas).

En contraposición a la biodiversidad, esta región tiene indicadores de pobreza y cobertura de necesidades básicas bastante malos en comparación con el país. De acuerdo con la gráfica 1, el único departamento de la Amazonia que tiene un índice de pobreza multidimensional (IPM) menor al del país es Meta, el resto de los departamentos fluctúan entre el 40 y el 80% de hogares en pobreza multidimensional. La brecha se acentúa cuando se desagrega el IPM para la zona rural, donde se aprecia que, salvo Vaupés y Meta, todos los departamentos amazónicos tienen una pobreza rural multidimensional de entre el 80 y el 96% de los hogares. Lo mismo se puede decir del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) desagregado en zonas rurales en el que, con excepción de Putumayo y Meta, todos los departamentos tienen enormes retos para satisfacer estas necesidades a sus comunidades rurales, y se ubican en una tendencia similar entre el 40 y el 86% de los hogares con NBI (gráfica 2).

Desde la quina y el caucho, hasta el petróleo y la coca, el proceso de colonización de la Amazonia ha dependido de las economías extractivas que se alimentan entre sí. La economía de la coca, del petróleo y de la ganadería ha estado modelando la expansión de la frontera agrícola, asentando la mayor parte de la actividad en la cordillera (Cepal y Patrimonio Natural, 2013, p. 33). Las dinámicas actuales están siendo impulsadas por desarrollos agrícolas y mineros en los bordes y en el interior de la región, así como por el conflicto y el narcotráfico, todo lo cual genera nuevos asentamientos y densifica los existentes. Desde la irrupción de la economía de la coca se ha presentado una ampliación de la frontera agrícola, debido a que esa economía alteró el ritmo del poblamiento, reactivó los asentamientos humanos surgidos durante el *boom* petrolero y propició la formación de incipientes centros urbanos, condiciones básicas para el surgimiento de

Gráfica 2
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
en el área rural rural en departamentos de la
Amazonia y Colombia para el año 2018



FUENTE: CNPV 2018 (DANE, 2019).

estados locales en las zonas de colonización reciente (Torres, 2011, p. 43). De acuerdo con una persona entrevistada, la deforestación por parte de las poblaciones campesinas se concentró en los años en los que llegaron los primeros colonos, que tuvieron que

tumbar cinco, diez hectáreas para sembrar maíz, para sembrar arroz. Hace veinte años o treinta años atrás, más o menos existía el IDEMA. Entonces había que botar muchísimo monte, para poder producir el maíz y el arroz, que eran el sustento, o generaban los recursos para el sustento de la familia. Luego de eso, se mitigó un poco, porque el con el fin del Idema entró la gente a sembrar coca. Pero la gente no sembró esas diez hectáreas, ni esas cinco hectáreas de una, no, la gente sembró su hectárea, sus dos hectáreas, sus tres hectáreas el que más tenía más. Entonces mire que ahí hubo, ahí hubo una mitigación de esa tumba de monte, a pesar de que había coca, porque sembraron en lo que ya habían desmontado. (Entrevista a Fabiola, Puerto Asis, 20 de septiembre de 2022)

La deforestación por parte de las poblaciones campesinas obedece a la racionalidad de ocupar un territorio para tener la expectativa de

sustracción de la reserva que permita la titulación y la posibilidad de vender o permutar el predio. En estos procesos se ha favorecido la concentración de la propiedad rural, cuando grandes terratenientes presionan el aumento de la frontera agrícola y exacerban las condiciones de pobreza de los campesinos que se adentran en el bosque en busca de nuevas zonas de colonización. En un contexto donde la economía ilegal del narcotráfico ha tenido tantas ventajas comparativas frente a otros mercados, la ampliación de praderas y ganaderías extensivas también se utiliza como estrategia de control territorial y mecanismo para el lavado de activos (Cepal y Patrimonio Natural, 2013, p. 34).

Tabla 1
Cobertura de bosque y deforestación por departamento para la Amazonia colombiana, septiembre de 2016

Departamento	Área (ha)	Región (%)	Deforestación (ha)	Región (%)
Amazonas	10.625.946	24,8	1.277	2,0
Caquetá	6.567.291	15,3	23.812	36,9
Guainía	6.630.887	15,4	1.340	2,1
Guaviare	4.829.422	11,3	9.634	14,9
Meta	3.178.806	7,4	15.369	23,8
Putumayo	1.808.387	4,2	9.214	14,3
Vaupés	5.164.681	12,0	1.116	1,7
Vichada	4.121.581	9,6	2.690	4,2
Total	42.927.272	100,0	64.452	100,0

FUENTE: Ideam *et al.* (2017, p. 492).

Al menos 8 millones de hectáreas de la Amazonia colombiana están bajo alguna figura de protección ambiental, distribuidas en 11 parques nacionales naturales, 2 reservas nacionales naturales y 1 santuario de flora y fauna (Cepal y Patrimonio Natural, 2013, p. 18). Sin embargo, la Tercera comunicación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático reportó que el bioma está amenazado por un aumento de la deforestación. De hecho, la pérdida total de bosques en la Amazonia para el año 2015 fue de 64.462 hectáreas, y cerca del 90% de estas hectáreas se ubican en los departamentos de Caquetá (36,9%), Meta (23,8%), Guaviare (14,9%) y Putumayo (14,3%) (Ideam *et al.*, 2017, p. 493) (tabla 1). Se

consideró que las principales actividades económicas que conllevan un alto riesgo de convertirse en futuras causas de deforestación en la Amazonia son las solicitudes de exploración y explotación de petróleo, las solicitudes de explotación minera, la expansión de la infraestructura y “la posible opción de sustraer cerca de 1,5 millones de hectáreas de Reserva Forestal para la creación de nuevas zonas de reservas campesinas” (p. 495).

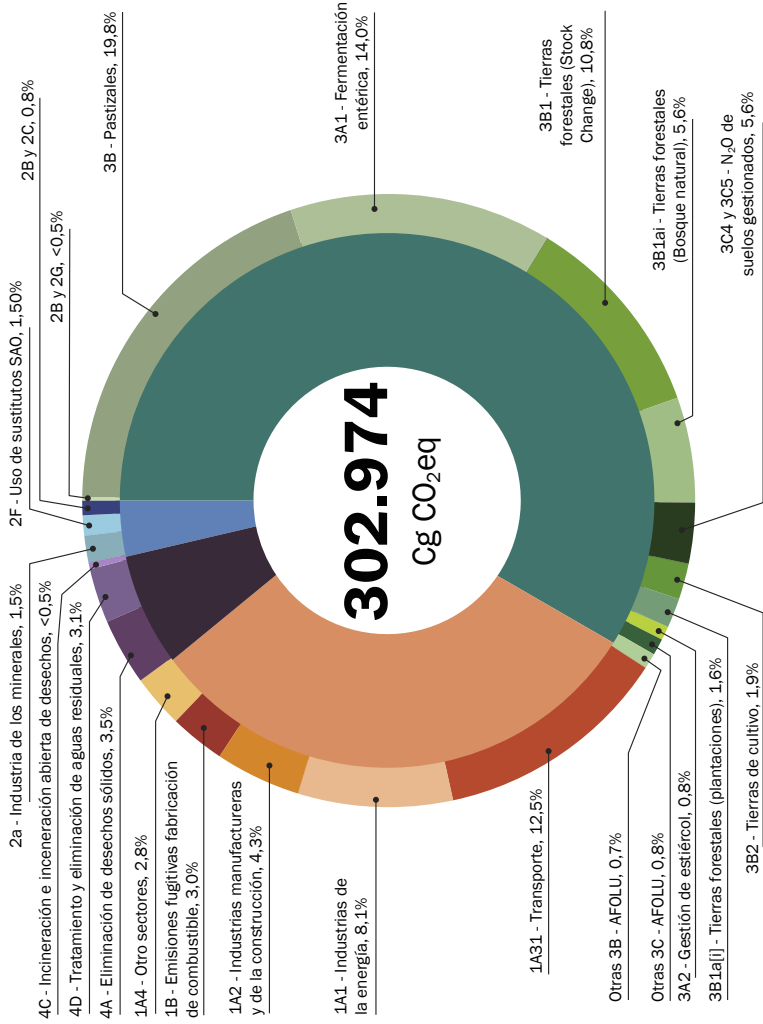
De acuerdo con el Inventario Nacional de GEI, para el año 2018 el país emitió 302.974 toneladas de gases equivalentes¹ de CO₂, mientras que absorbió 23.776 toneladas, lo que dio como resultado 279.198 toneladas de emisiones netas (Ideam *et al.*, 2022, p. 94). El 59,1% del total de las emisiones de GEI corresponden a actividades relacionadas con agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, mientras que el 30,7% correspondió a la generación de energía (p. 94). Por otra parte, el 70% de las absorciones para el año 2018 están asociadas a los bosques, que capturaron 14.429 toneladas equivalentes de CO₂. Los cultivos permanentes absorbieron un 28,2% del total, y los sistemas silvopastoriles un 8,6% (p. 96) (gráfica 3).

Las emisiones relacionadas con la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra sumaron 179.065 toneladas de gases equivalentes de CO₂, la mayoría de estas emisiones provienen de las categorías “3B3 Pastizales, 3B1 Tierras forestales, 3A1 Fermentación Entérica y 3C4 Emisiones directas de N₂O de suelos gestionados aportando el 91,11% del total” (Ideam *et al.*, 2022, p. 289). Las categorías 3B3 Pastizales y 3B1 Tierras forestales están asociadas a prácticas de deforestación en bosque natural y al establecimiento de áreas para pastoreo. La deforestación corresponde al 77,26% de las emisiones brutas de la categoría 3B y el 52,74% de todo el sector agrícola y rural en 2018, esto quiere decir que la deforestación generó 94.435 toneladas de emisiones de GEI durante ese año. Para hacer una comparación, la industria manufacturera en el país emitió de 13 mil toneladas de GEI ese año.

La Tercera Comunicación reconoció una tendencia que viene de hace 30 años y que afecta al sector agrícola y a la tala de los bosques. Las políticas agrarias propias de la apertura económica convirtieron a la ganadería extensiva en una alternativa económica para el uso de las tierras que dejaron de ser cultivadas con cebada, trigo, sorgo, soya y maíz, cuya

1. “El 70,2% corresponde a CO₂, el 24,3% a CH₄, el 4,4% a N₂O, el 1,1% a HFC-PFC y el 0,1% a SF₆”.

Gráfica 3
Participación por módulo y subcategoría en las emisiones GEI año 2018



FUENTE: Ideam et al. (2022, p. 95).

producción era muy costosa y de baja calidad en el país (Ideam *et al.*, 2017, p. 20). Este aumento de la economía ganadera, particularmente en lugares con suelos deficitarios de nutrientes como la Amazonia, crea enormes vulnerabilidades frente al cambio climático, “pues se generan problemas de compactación de tierra y menor absorción de agua, volviendo a la tierra más vulnerable al incremento de la erosión, a la reducción de su capacidad de regeneración y con menor presencia de capa vegetal” (p. 20).

El proceso de reemplazo de ecosistemas naturales por pasturas, denominado “praderización”, destinadas a la ganadería extensiva se ha esparcido por todos los bosques del país. De hecho, hoy día los pastos cubren entre el 78 y el 80% de la superficie destinada a usos agropecuarios, este incremento no se ha detenido, sino profundizado, ya que “en tan solo dos años, entre 2015 y 2017, la superficie de pasturas pasó de 30 millones a 40 millones de hectáreas” (Olaya, 2022, p. 11). Este reemplazo de coberturas está afectando a los bosques de la región amazónica, de acuerdo con el Ideam, la cifra de deforestación para el 2018 en todo el país fue de 197.159 hectáreas, el 70,1% (138.208) de estas hectáreas estaban en la Amazonia (Ideam, 2018), y la praderización ha sido el principal motor de esta transformación ecológica, pues se ha llevado al menos el 51% de las coberturas deforestadas (Olaya, 2022, p. 13).

En el año 2015, el Gobierno de Colombia se comprometió a reducir la tasa de deforestación anual hasta alcanzar 90.000 hectáreas deforestadas para el año 2018, esto en un contexto de reducción de la emisión de GEI, con el “fin de reducir la pérdida de biodiversidad y permitir que los bosques del país actúen como secuestros de carbono y proveedores de otros servicios ecosistémicos” (Ideam *et al.*, 2017). Un segundo compromiso que adquirió el Gobierno colombiano fue el de reducir las emisiones del país “en un 20% respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 75). Esta meta implica que para el año 2030 el país debería emitir entre 268.000 y 234.000 toneladas de GEI (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 75).

Justo para abordar el problema de la deforestación en la Amazonia, en consonancia con los compromisos adquiridos realizados a nivel internacional, el Gobierno colombiano formuló el programa Visión Amazonia, cuyo propósito central es

reducir a cero la deforestación neta en la Amazonia colombiana para el año 2020 y por lo tanto busca promover un nuevo mo-

delo de desarrollo en la región que permita reducir la deforestación, mantener la base natural que sostiene la inmensa biodiversidad de la región y que sustenta la productividad de la región, así como mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Locales. (Ideam *et al.*, 2017, p. 501)

Este programa tiene cinco pilares enfocados en la mejora de la gobernanza forestal, el desarrollo sectorial sostenible y la planificación, el desarrollo agroambiental, la gobernanza ambiental de los territorios indígenas y el fortalecimiento institucional y el desarrollo programático del sistema de monitoreo, reporte y verificación. Dentro de la gestión de Visión Amazonia se desarrollan otros proyectos financiados por cooperación internacional como el Programa REDD+ Early Movers (REM) que promueve los “usos sostenibles de la tierra para reducir la deforestación y conservar la biodiversidad en los bosques de la Amazonia Colombiana” (Ideam *et al.*, 2017, p. 507). No obstante, en el periodo de posacuerdo, la deforestación se ha incrementado. De acuerdo con el Ideam, la cifra de deforestación para el 2018 en todo el país fue de 197.159 hectáreas, el 70,1% (138.208) de estas hectáreas estaban en la Amazonia. Con la aplicación de estos acuerdos, los cambios en el uso de la tierra son interesantes, pero aún muy incipientes; sin embargo, existe un gran interés por desarrollar producción exportable de productos tropicales como frutas y hortalizas, pues los mercados son grandes y crecientes, y podrían sustituir la actividad ganadera y otros productos con precios menos atractivos en los mercados internacionales (p. 20). En el Boletín 33 sobre deforestación, referente al cuarto trimestre del año 2018, se puede apreciar que 9 de los 10 núcleos de deforestación en el país están en la Amazonia (Ideam, 2018).

A partir del Decreto 298 de 2016, por medio del cual se creó el Sistema Nacional de Cambio Climático, el país generó una serie de instancias multisectoriales para la mitigación y adaptación del cambio climático y aglutinó documentos de política pública como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), la Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia (Enredd+), entre otros. Con la expedición de la Ley 1931 de 2018, por medio de la cual se establecieron las directrices para la gestión del cambio climático, se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de

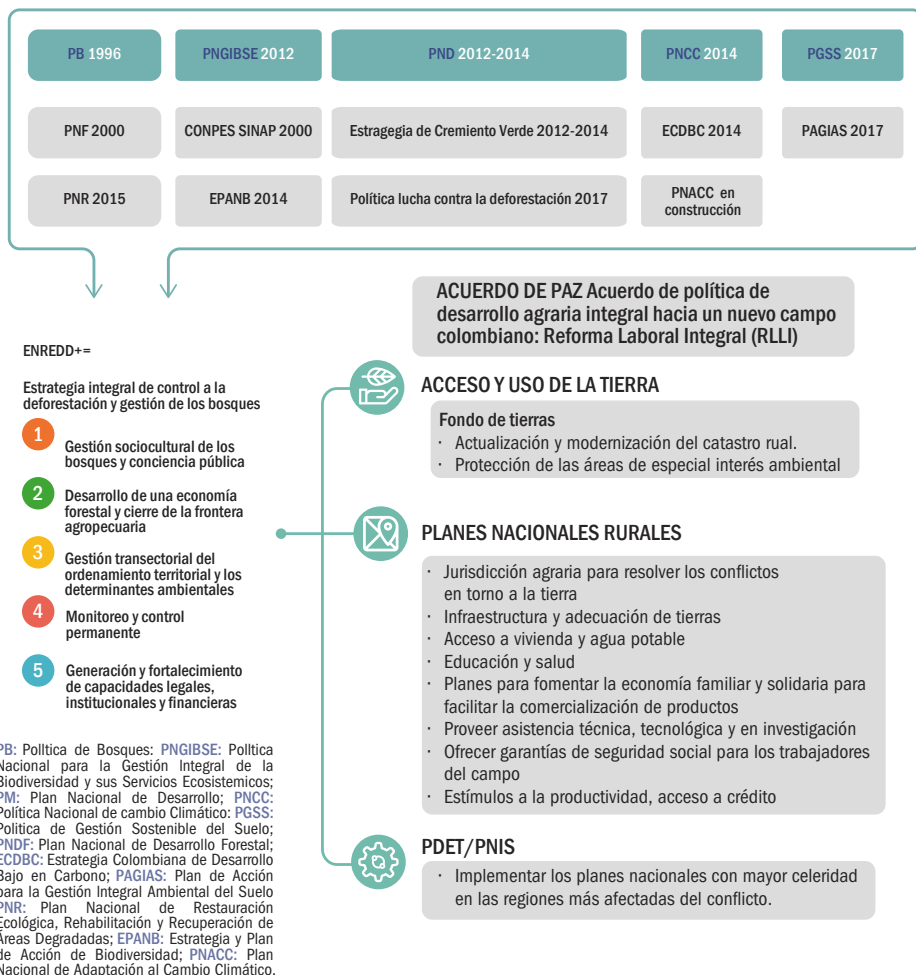
Cambio Climático, y se fortaleció el sistema de información para la toma de decisiones, creando en el “marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICCC)” (art. 26), que se integra por la información del sistema de monitoreo, reporte y verificación de mitigación, el sistema de monitoreo y evaluación de la adaptación al cambio climático y el sistema de monitoreo sobre financiación de las acciones climáticas.

Dentro de los principales arreglos para alcanzar las metas planteadas se diseñaron y publicaron una larga serie de lineamientos y políticas relacionadas con el cambio climático, la deforestación, el manejo de bosques y su restauración. Si bien se entiende en el diagnóstico general que los cultivos declarados ilícitos son una causa indirecta o secundaria de deforestación, los programas relacionados con la atención a los retos ambientales que plantean estos cultivos en la Amazonia colombiana no están articulados adecuadamente al sector ambiente. Al revisar la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, las acciones orientadas a la atención de los cultivos de coca se abordan en el objetivo sobre “desarrollo de una economía forestal para el cierre de la frontera agropecuaria”, que busca promover un modelo de desarrollo sostenible que le permita a las comunidades locales mejorar su calidad de vida, los medios de subsistencia y economía “a partir de la conservación y uso sostenible de los bienes y servicios de los bosques” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 165). Es allí que se hace la única referencia a la implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP) en términos de deforestación, en el sentido de priorizar áreas definidas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): “áreas de influencia de cultivos ilícitos y donde se desarrollen acciones del PNIS, áreas de Zona de Reserva Forestal, susceptibles de ser adjudicadas u otorgadas sin sustracción, ocupantes en conflicto de uso”, o priorizar áreas dentro de la frontera agropecuaria para programas de pago por servicios ambientales (PSA) que coadyuven a la reducción de la deforestación y la restauración de las áreas recientemente deforestadas (p. 187) (gráfica 4).

Tal desconexión entre las políticas de conservación de bosques, cambio climático y sustitución de cultivos declarados ilícitos llevó a la publicación de una serie de directrices y recomendaciones para abordar el desarrollo alternativo en las regiones de Catatumbo y la Amazonia con enfoque medioambiental desde la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC – United Nations Office on Drugs and

Gráfica 4

Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques



FUENTE: Gobierno de Colombia (2018, p. 41).

Crime). El análisis elaborado por la UNODC concluye la importancia de concebir un modelo de desarrollo alternativo “basado en la oferta medioambiental de los territorios” (2018, p. 86) a través del impulso de sistemas agroforestales y silvopastoriles, proyectos forestales que incluyan plantaciones comerciales y manejo de bosque natural, incentivos para la conservación como el PSA, el pago por conservación, proyectos REDD+ (p. 89). A partir de estos esfuerzos, el desarrollo alternativo integral y

sostenible (DAIS) se propone una estrategia de articulación entre la formalización del derecho de dominios en predios rurales y el saneamiento de títulos, por un lado, mientras que propone integrar el ordenamiento territorial “con especial consideración de las áreas de manejo especial como PNN, áreas de expansión de la frontera agropecuaria y zonas ambientalmente estratégicas” (p. 90), por el otro. Por último, este modelo de implementación de programas de DAIS invita a la priorización de las instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y la implementación de acciones “de recuperación de zonas degradadas por el efecto de los cultivos ilícitos, en ecosistemas estratégicos y áreas de manejo especial; e involucrarlos como parte de los compromisos con las comunidades participantes de los proyectos” (p. 90). Todo lo anterior sigue siendo bastante desarticulado en términos de política pública, institucionales, sectoriales y de presupuesto.

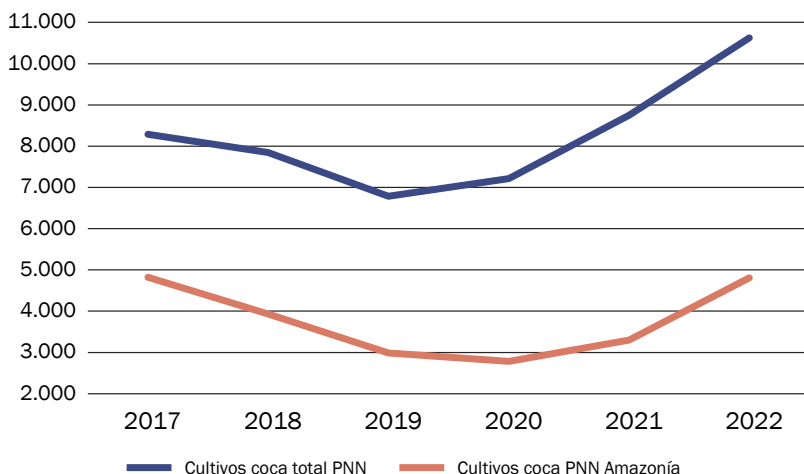
¿Es la coca un motor del problema de la deforestación?

No existen estudios que permitan medir el impacto directo de la deforestación por cultivos de coca en las emisiones de GEI. Aunque entre 2005 y 2014, solo el 6 % de la pérdida de bosques fue causada directamente por la siembra de coca (Santos *et al.*, 2022, p. 13), no existe un estudio comprensivo que verifique el impacto que tiene este cultivo en la deforestación y en la emisión de GEI. En esta sección queremos repasar las conclusiones que arroja la literatura sobre la relación entre la hoja de coca y la deforestación, luego presentamos las cifras que ha incluido el Reporte Mundial de Drogas relacionadas con la huella de carbono de la producción de cocaína. Al final presentamos la narrativa de las poblaciones campesinas donde se expresa que ni los cultivos de coca, ni la actividad campesina son causantes de la deforestación. En sus palabras, la deforestación se produce por las políticas de intervención o no intervención del Estado colombiano, dentro de las que está el impulso a la ganadería, la erradicación forzada, el desarrollo de proyectos extractivos, e incluso por las expectativas generadas por el propio PNIS.

De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la UNODC, la presencia de cultivos de hoja de coca en las denominadas áreas de manejo especial sigue la tendencia creciente respecto del total de hectáreas cultivadas con coca en el país (gráfica 5). Para el año

Gráfica 5

Comparación hectáreas de coca en PNN en todo el país frente a cultivos de coca en PNN de la Amazonia.



FUENTE: elaboración propia con base en información Observatorio Colombiano de Drogas (2024).

2017, en los Parques Nacionales Naturales (PNN), resguardos indígenas y consejos comunitarios había 52.912 hectáreas de coca, lo que representó la tercera parte de la extensión total en el país (UNODC y Gobierno de Colombia, 2018, p. 65). Para ese año, había 8.301 hectáreas de coca en 16 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, concentradas en el PNN Sierra de la Macarena y la Reserva Nacional Natural Nukak. En el año 2022, se identificó presencia de cultivos de coca en 13 de los 59 PNN, con un incremento de más de 2.000 hectáreas de la extensión total respecto del año 2021 (UNODC y Gobierno de Colombia, 2023, p. 37). En cuestión de una década los cultivos de coca en los PNN se han multiplicado 3,2 veces, y este incremento se ha dado en los PNN de la Amazonia. Respecto a la distribución del incremento absoluto, el 57 % del cambio total se concentró en La Paya, Putumayo (UNODC y Gobierno de Colombia, 2023, p. 38). De acuerdo con la gráfica 5, la participación de la coca en PNN de la Amazonia entre los años 2017 y 2022 oscila entre las 5 mil y 3 mil hectáreas, o entre el 37 y el 50%, lo que quiere decir que el cultivo de coca en sí está presionando a las figuras de protección ambiental con actividades agropecuarias, propias de los enclaves cocaleros y la presencia de comunidades campesinas.

De acuerdo con un estudio de la UNODC, el cultivo de arbusto de coca, la transformación de la cocaína y la eliminación de los desechos generados en el proceso de producción de un kilogramo de cocaína emitieron 590 kilogramos de GEI (Barrera-Ramírez *et al.*, 2019, p. 1242), “lo que equivale a las emisiones generadas por la conducción de un automóvil de gasolina medio durante 2.358 km, o al consumo de 220 litros de combustible diésel” (UNODC, 2022a, p. 43). Se puede afirmar que el 24% de la huella de carbono correspondiente a la extracción de la cocaína se atribuyó al uso de fertilizantes y precursores, así como a la descarga de la gasolina utilizada en la fase de transformación. De acuerdo con este estudio, cuando se producen cambios en el uso de la tierra, relacionada principalmente con deforestación para cultivo de coca, las emisiones de GEI² resultantes pueden ser de entre 4 y 6 toneladas por kilogramo de cocaína (p. 45).

Si bien la literatura académica ha evidenciado que los cultivos de coca no son el principal motor directo de la deforestación, es cierto que se están expandiendo progresivamente hacia zonas ambientales estratégicas y de conservación (Rubiano-Lizarazo *et al.*, 2022, p. 5). De acuerdo con Dávalos *et al.*, existen cuatro mecanismos que llevan a la deforestación y que se configuran en una compleja red de interacciones entre la política pública y los procesos socioeconómicos que se llevan a cabo en la Amazonia colombiana (2011, p. 1224). El primer mecanismo identificado es el conflicto armado asociado a la producción y el tráfico de coca que puede llevar a los cultivadores a abandonar cultivos y tumbiar selva. El segundo mecanismo son los mayores ingresos derivados del cultivo de coca que atraen a nuevos cultivadores y hacen que los existentes amplíen su producción. El tercero, es la erradicación que obliga a los cultivadores a reubicarse y fomentan una mayor deforestación. Por último, la erradicación puede provocar directamente la deforestación.

En un estudio realizado por Dávalos *et al.*, en el que analizó la cercanía de los cultivos de hoja de coca con proyectos de colonización

-
2. “Partiendo de una estimación de la producción mundial en 2020 de 1.982 t de cocaína y una huella de carbono de 4.500 kg de CO₂e por kilogramo de cocaína producido (teniendo en cuenta los cambios en el uso de la tierra), se obtiene una estimación aproximada de las emisiones totales de 8,9 millones de toneladas de CO₂e por año si se tienen en cuenta los cambios en el uso de la tierra. Esto equivale a las emisiones medias causadas por los desplazamientos anuales de más de 1,9 millones de automóviles de gasolina, o al consumo de más de 3.300 millones de litros de combustible diésel” (UNODC, 2022, p. 45).

impulsados por los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú durante las décadas de los setenta y ochenta, se demostró que el cultivo ha permanecido agrupado espacialmente a lo largo de los bordes de los bosques de tierras bajas en la Amazonia occidental (2016). De acuerdo con los resultados “el aumento de la distancia al proyecto más cercano correspondió a la disminución de la probabilidad de cultivo de coca” (p. 978). Lo que significa que la expansión de la coca en sí misma es una señal de la frontera agrícola, pero no es la causa última de la deforestación (Erasso y Vélez, 2020, p. 7). Los campesinos que hoy cultivan coca y que tienen más de 30 años en los territorios de Caquetá o Putumayo, afirman que la deforestación del bosque ya se hizo, lo que está pasando hoy tiene que ver con una nueva ola de colonización, impulsada por “gente que tiene mucha planta, que puede pagar a muchas personas para desmontar hectáreas en días” (Entrevista grupo, Puerto Asís, 20 de septiembre de 2022).

Los efectos indirectos que sí tiene la coca en la deforestación están más ligados a la política de drogas. De un lado, las aspersiones con glifosato mostraron tener impactos negativos en términos de indicadores socioeconómicos (Mejía *et al.*, 2023, p. 8). Las fumigaciones con glifosato presionaron el movimiento de cultivos de coca a nuevas zonas, mientras que en 2001 había 85 municipios que tenían una extensión de coca superior a 100 ha, en 2008 el número ya ascendía a 106 (Rincón y Kallis, 2013, p. 67). En este sentido, se encontró que en los municipios donde la fumigación aumentó, la extensión de la coca sembrada se redujo en un periodo corto de tiempo, sin embargo, hubo un incremento en el área cultivada en los municipios vecinos (Rincón-Ruiz y Kallis, 2013, p. 65). De hecho, durante el mismo periodo el coeficiente Gini de los cultivos de coca descendió (Mejía y Rico, 2010, p. 6), lo que significa que hubo una expansión cultivos a nuevos municipios gracias a las actividades de erradicación desarrolladas en departamentos como Caquetá, Nariño y Putumayo. Un ejemplo de esto es que mientras en 2002 los cultivos en Putumayo se redujeron en 40%, los cultivos en Guaviare aumentaron 55% (Manrique, 2004, p. 117). Testimonios de campesinos de Caquetá muestran que las fumigaciones no solo presionaban la migración de las poblaciones campesinas, sino que generaban la tumba de monte para volver a sembrar en otras zonas.

Uno creía que la gente tumbaba monte para seguir cultivando, porque después de que los cultivos eran fumigados, lo poco que quedaba vivo se cortaba en trozos de más o menos una cuar-

ta de largo y una sola planta de coca te puede ayudar a cultivar 100. Entonces la fumigación de la planta de coca lo que hacía era ayudar a multiplicar los cultivos. Por ejemplo, si este año había en una vereda 200 ha sembradas, para el próximo habrían 400 o 500, porque la gente deforestaba 5 ha y con las pocas plantas que quedaban vivas sembraban grandes extensiones cada año. Se seguía envenenando, y también deforestando más la selva y ampliando la frontera agrícola, todo patrocinado por el Estado. (Cruz *et al.*, 2020, p. 115)

En términos medioambientales, no existe un consenso sobre los efectos que tiene el desarrollo alternativo (Mejía *et al.*, 2023, p. 10). Unas posturas argumentan que este tipo de programas han contribuido a la conservación de los bosques y al aumento de reservas de carbono (Vane-gas-Cubillos *et al.*, 2022). Mientras que otras aseguran que los programas derivados de la política de drogas tienen un efecto de expansión de los cultivos hacia áreas de bosque primario de importancia ambiental debido a la rápida reubicación, tala de bosque y nueva producción de cultivos de coca (Rincón *et al.*, 2016, p. 9). En el caso del PNIS, Mejía *et al.* concluyeron que la “firma del PNIS y la señal de incumplimiento que transmitió el programa con la tardanza del primer pago causó un incremento en la deforestación” (2023, p. 22). Los resultados indican que los cultivos de coca se incrementaron en un 33% en aquellos municipios con promedio más alto de días transcurridos entre firma y primer pago, además, la capacidad bovina tuvo un incremento asociado a la firma del AFP de 4%, mientras que en aquellos municipios donde se realizaron pagos más pronto hubo una reducción de 2% (p. 22).

El PNIS ha tenido efectos en la deforestación y el aumento de los cultivos de coca. Gelvez y Angarita muestran, con un alto grado de confianza, que con el anuncio de la inclusión de un municipio en el programa de sustitución se cultivaron 901 hectáreas más de coca en comparación con los municipios que no se seleccionaron, “como consecuencia de ser designado beneficiario del PNIS, hubo un incremento promedio de 791 ha en el cultivo de coca” (2024, p. 54). Esta misma tendencia se puede encontrar en la evaluación del programa impulsada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los hallazgos sugieren que el anuncio de la creación del programa “aumentó la coca en las grillas PNIS en 21,15 veces, en 8,87 y 4,81 veces en las vecinas y en las vecinas de las vecinas” (

2023, p. 140). A su vez, la entrega del proyecto de ciclo corto y el proyecto de soberanía alimentaria aumentó la tasa de deforestación entre 15,4 y 22,7% en la grillas donde estaban las familias PNIS, mientras que en las grillas vecinas, la tasa de deforestación aumentó entre 19,3 y 28%, mientras que en las vecinas de las vecinas el rango del efecto se sitúa en 13,4 y 21,2% (p. 117).

En palabras de personas entrevistadas, el incumplimiento del programa incrementó la coca y la deforestación,

la coca se creció por el incumplimiento del mes de abril. Es que mire uno con falta de plata y el predio desierto. Entonces acá se fueron para el bosque y ahí incluso algunos compraron, con los 2 millones, semillas y sembraron si tenían una hectárea, terminaron con dos o tres. El gobierno, créame, se lo digo con toda sinceridad y para demostrarlo, el gobierno que sea que se encargó de volver miércoles los acuerdos de La Habana. (Entrevista grupo, Puerto Guzmán, 21 de septiembre de 2022)

De esta manera, las actividades de sobrevivencia que se derivaron de la misma demora del programa, como la tala del bosque y la ganadería, no siempre impulsada por los campesinos que viven en los territorios, generaron un efecto parecido al de las erradicaciones. En otras palabras, al igual que con la erradicación, la sustitución precipitó “la deforestación debido a que los campesinos talan aún más tierras para cultivos lícitos (de bajo valor) en lugar de seguir cultivando coca en otros lugares” (Rincón *et al.*, 2016, p. 2). Para las personas que entrevistamos ni el aumento de la coca ni la deforestación es responsabilidad del campesinado. De hecho, argumentaron que la coca podría reducir la deforestación:

En cambio, con una hectárea de coca usted sobrevive y la deforestación va a ser mínima con la hectárea de cultivo ilícito que con una hectárea de pasto. Porque usted a la hectárea de pasto usted no le puede sembrar una mata de yuca, no le puede sembrar una mata de plátano. Nosotros utilizamos los chiros, los bananos, usted no puede. Bueno, un árbol en los potreros usted lo deja, pero usted siempre un árbol en un potrero y todo lo que cubre el árbol en la sombra ya no tiene hierba. (Entrevista grupo, Puerto Asís, 20 de septiembre de 2022)

Más allá de todas las normativas, políticas y esfuerzos institucionales para diseñar respuestas e implementar políticas que ataquen al cultivo de

coca como fuente de deforestación que, a su vez, afecta el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de cambio climático, las organizaciones campesinas que hemos entrevistado tienen un concepto distinto de la construcción de este problema público. De manera que se ve al Estado como corresponsable por acción y por omisión: por acción, por promover proyectos de explotación petrolera o minera, o por omisión, por mantener a las poblaciones campesinas en una situación de enorme vulnerabilidad económica que las lleva a depender de un modelo de desarrollo que implica participar de las economías ilegales que tumban bosques, impulsan la ganadería y compran la hoja coca. Un entrevistado lo manifestó así:

Se hace deforestación porque por ejemplo en el corredor puerto Vega Teteyé, allá hay una petrolera. Y esa petrolera acabó con las aguas y prácticamente por eso allí sí hay deforestación. La gente se tuvo que ir a otras partes a montar finca. Estamos kilómetros de la vereda XX, y vemos la deforestación, porque el río se contaminó. Por ahí se han hecho bastantes protestas para parar la contaminación y la deforestación. Las petroleras no cogen una hectárea, no pueden una hectárea no pueden, son hectáreas. Es lo mínimo. Mínimo 50 hectáreas. (Entrevista grupo, Puerto Asís, 20 de septiembre de 2022)

Respecto de la deforestación una entrevistada manifestó:

Yo considero que se responsabiliza a los mismos gobiernos porque son ellos quien crean políticas y crean leyes a favor de ellos para deforestar y después acaparar esas tierras, ¿no es cierto? Y cómo ir expropiando al pequeño, al de menos recursos, al pequeño productor, lo ven como un problema y para que se sigan metiendo monte adentro y los grandes terratenientes o capitalistas ir adueñándose de esa tierra. (Entrevista, Puerto Asís, Fabiola, 20 de septiembre de 2022)

El mantenimiento de la población campesina en el territorio es fundamental para entender la relación entre la deforestación y la coca. La geografía de estos esfuerzos explica la localización de los focos de deforestación y las incursiones en la selva, y su historia explica tanto el cultivo de coca como su asociación espacial con la deforestación (Dávalos *et al.*, 2016, p. 975). No obstante, la conservación no se puede hacer sin la presencia de poblaciones ancladas que puedan oponerse a las dinámicas

extractivas, legales e ilegales. No solo las comunidades campesinas no están identitariamente ligadas a la producción ilegal de coca (Cruz *et al.*, 2020, p. 35), por lo que podrían dejar esa actividad tan pronto tengan otras opciones económicamente viables; además, hay dos elementos que pueden hacer partícipe al campesinado en la conservación y el logro de la mitigación del cambio climático.

En primer lugar, la dimensión ambiental del campesinado lleva a que esta población deje de ser vista como depredadora de la naturaleza; en segundo lugar, la dimensión organizativa puede llevar al control o a la limitación de las actividades extractivas en sus territorios y favorecer la gobernanza ambiental. De esta manera, la movilidad de los cultivos de coca y la expulsión de las poblaciones que la cultivan a zonas más remotas puede también conducir a lo que Elizabeth Ungar llamó el colapso de ecosistemas cuyo funcionamiento depende justamente de la interacción entre los espacios humanos y la naturaleza (2012, p. 40). Pero también se trata de posibilitar la redistribución de las consecuencias del crecimiento económico y las afectaciones al medio ambiente con enfoque de justicia ambiental o climática que no se lleve por delante al campesinado (Martínez, 2006, p. 31). De manera que abandonar la coca no debe ser una obligación, sino más bien una consecuencia del mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina y su relación con el medio que les circunda, lo que en última instancia favorece la conservación de los servicios ecosistémicos, sin los cuales ni el planeta ni la vida campesina son posibles.

CAPÍTULO 5

LA ADOPCIÓN DEL ENFOQUE AMBIENTAL EN EL PNIS

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una nueva versión de la sustitución precaria que se lleva implementando por tres décadas en el país. No obstante, esta estrategia surgida a partir del Acuerdo Final de Paz (AFP) contiene elementos de un enfoque ambiental más profundo de lo que ha sido en el pasado. En este capítulo describimos el marco normativo que ha utilizado el programa para dar respuesta a las familias que firmaron acuerdos individuales para la sustitución y que habitan en zonas de reserva forestal o áreas integradas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Aunque en el lenguaje de la política de drogas es común hablar de “áreas de especial manejo ambiental” o “áreas de manejo especial”, no consideramos que este tipo de términos sean rigurosos pues engloban una diversidad de situaciones jurídicas que no pueden ser tratadas bajo reglas similares. Es decir, tanto en los informes del Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci) como en documentos de la política de sustitución se incluye a los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes e indígenas, las figuras de protección ambiental y las ARF dentro de una sola categoría que jurídicamente no existe.¹ Por eso, en esta sección preferimos hablar de figuras de protección ambiental para aquellas referidas en el Sinap y las Áreas de Reserva Forestal (ARF), y nos centramos en los denominados incentivos a la conservación implementados exclusivamente en estas zonas y no en los territorios colectivos.

1. Si bien el artículo 308 del Decreto 2811 de 1974 establece que “es área de manejo especial la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables”, la misma descripción establece que es una categoría genérica que refiere a áreas que están en el Sinap y no a los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes o indígenas.

Tabla 1**Relación de hectáreas cultivadas con coca y participación de hogares en el PNIS en ZME a diciembre de 2021**

	Zonas de Reserva Forestal y Parques Nacionales Naturales	Resguardos indígenas y Consejos Comunitarios
% participación frente al total nacional de cultivos	24 %.	23,5 %
Hogares PNIS vinculados	7,2 %	13,6 %

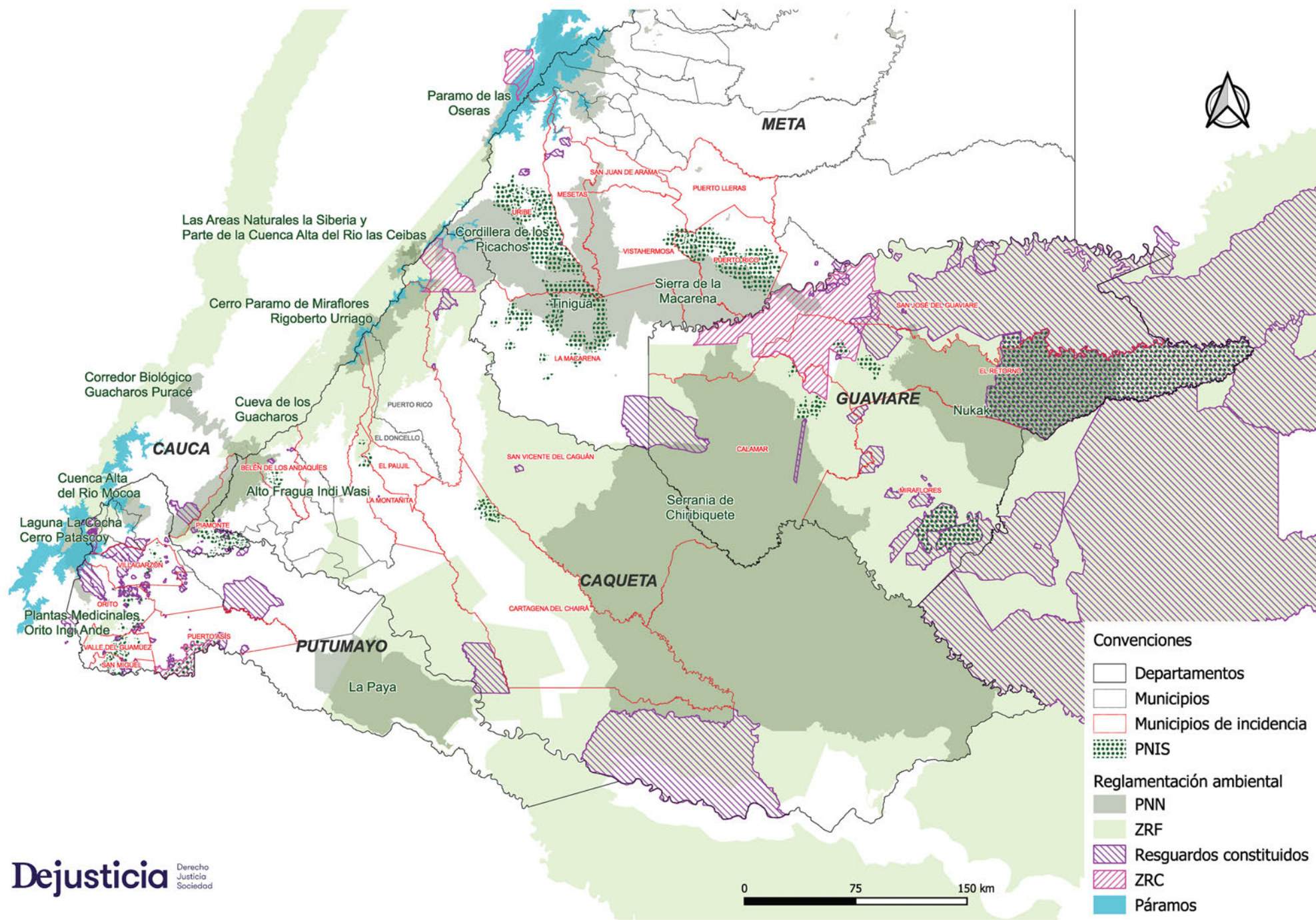
FUENTE: Rubiano et al. (2022, p. 7).

Después de la descripción de las normas emitidas con relación al programa de sustitución, hacemos un análisis en abstracto de los efectos que han tenido las medidas implementadas con respecto a los tres derechos de las poblaciones campesinas que delimitamos en el marco conceptual. Damos cuenta de los problemas jurídicos a los que se han enfrentado con la implementación improvisada de los incentivos para la conservación, así como a la falta de armonía jurídica entre los mecanismos usados por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI). Acá se hace la descripción del caso de las 942 familias del municipio de Miraflores (Guaviare) que llegó a la Corte Constitucional y que se plasmó en reglas sobre la implementación de los contratos de uso de suelo en el desarrollo alternativo en la Sentencia T-146 de 2024.

De acuerdo con cifras del PNIS, se han vinculado 11.000 familias campesinas que habitan las figuras de protección ambiental y ARF establecidas por la Ley 2 de 1959, y que dependen directa o indirectamente de los cultivos de coca; 3.819 de ellas están en 11 áreas del PNN (Bernal et al., 2020, p. 14).² Durante el año 2021 se identificó la presencia de cultivos de coca en 13 de los 59 PNN (UNODC y Gobierno de Colombia,

-
2. De acuerdo con Bernal et al., “es difícil estimar el número de personas y familias que se encuentran en las áreas del SPNN y dependen —directa o indirectamente— de los cultivos ilícitos. Un primer ejercicio, realizado manera conjunta por la DSCI de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y PNNC, encontró que podrían ser 3.819 familias las que pertenecen al programa, dependen de cultivos de coca y están ubicadas en áreas protegidas (aunque esta no es una cifra oficial)” (2020, p. 14).

Mapa Reglamentación ambiental y presencia PNIS



2023, p. 37), que corresponden con una extensión de 10.626 hectáreas de coca en total, mientras que la participación de la coca en el PNN de la Amazonia entre los años 2017 y 2022 oscila entre las 5 mil y 3 mil hectáreas, o entre el 37 y el 50%. Sin embargo, de la comparación que hacen Rubiano *et al.* (2022) del porcentaje de hectáreas de coca en las denominadas zonas de manejo especial y la participación de hogares en el PNIS en estas figuras (tabla 1), se puede concluir que una cantidad importante de familias que cultivan coca en estas zonas no fue incluida en el programa, con el agravante de que no tenemos cifras oficiales de cuántas familias de las más o menos 30 mil que habitan los PNN dependen de la hoja de coca. Tampoco tenemos cifras confiables de cuántas familias inscritas en el PNIS están asentadas en ARF. Eso es parte de los problemas para focalizar las respuestas institucionales hacia las actividades relacionadas con la hoja de coca en estas figuras de protección ambiental. En el mapa se muestran los municipios que fueron priorizados en el programa de sustitución, las figuras de protección ambiental y los resguardos constituidos.

La apuesta por el enfoque ambiental

La idea original del AFP era que el programa de sustitución tuviera una “sensibilidad ambiental”, teniendo en cuenta el papel heterogéneo y complejo que desempeñó el conflicto armado y las economías ilegales con respecto al medio ambiente. Por un lado, la presencia de actores armados que desarrollaron una relación con la economía de la hoja de coca ha ayudado a conservar zonas muy importantes de la Amazonia colombiana, mientras que, por otro lado, evitaron que hubiera asentamientos humanos o grandes proyectos de extracción de recursos naturales (Rodríguez *et al.*, 2017, p. 37). La denominada paz ambiental se veía como una oportunidad para que a los territorios llegaran grandes capitales internacionales, lo que a su vez generaba enormes presiones sobre las poblaciones y las áreas de protección ambiental. Esta visión de lograr una paz que permitiera un escenario propicio para los inversionistas privados, nacionales e internacionales, se concibió como consecuencia del mejoramiento en las condiciones de seguridad (Chaparro y Cruz, 2017, p. 33).

La aceleración de los procesos de la Reforma Rural Integral (RRI), que incluía el acceso progresivo a la tierra, gestión de las aguas, usos del suelo para la producción agrícola y las perspectivas comunitarias para desarrollar proyectos de vida sostenible, marcaba el reto del posacuerdo de garantizar que en los nuevos asentamientos “la RRI propuesta no

degrad[ara] las áreas de especial protección ambiental ni gener[ara] nuevos conflictos por el uso de los recursos” (Rodríguez *et al.*, 2017, p. 52). De allí que parte de la apuesta por la conservación estuviera centrada en la llegada del pago por servicios ambientales (PSA) y los acuerdos para la conservación que incluían proyectos productivos que permitieran salir de las economías ilegales, mientras se establecía un uso del suelo ambientalmente sostenible. En esta sección vamos a describir los incentivos a la conservación para las figuras de protección ambiental que se encuentran en el Sinap, y para las ARF. La principal diferencia entre estos mecanismos es la combinación entre nivel de protección y usos del suelo permitido, a lo que debería agregarse la seguridad jurídica de la tenencia, ocupación o posesión de los predios donde se hace la sustitución de cultivos.

Con respecto a la intersección entre PNIS y conservación ambiental, el AFP estableció mecanismos para que los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) integraran acciones de recuperación y adecuación de los suelos para cultivos lícitos, acciones para la mitigación de daños ambientales en zonas de especial interés ambiental, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable, y para la recuperación de los bosques (Gobierno de la República de Colombia y FARC - EP, 2016, p. 114). Esta idea fue tomando forma a medida en que se iba desarrollando normativamente el programa. En la tabla 1 se pueden observar los principales hitos normativos del PNIS. El Decreto Ley 870 de 2017 es el marco general ya que a través suyo se creó el programa de PSA y se establecieron otros incentivos a la conservación. El PSA se definió como un

incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales. (DL 870 de 2017, art. 4)

En la visión de la política pública, los PSA podrían utilizarse como herramienta complementaria en los programas de desarrollo alternativo para aumentar su sostenibilidad ambiental, especialmente en las figuras de protección ambiental. Además de contribuir a la protección del medio ambiente, podrían aprovechar recursos para fines diversos, como el desarrollo

de infraestructuras (Erasso y Vélez, 2020). La reglamentación desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible proporciona una base legal para su implementación. Así mismo, se evidenció una baja articulación del programa con población en figuras de protección ambiental, debido a la ausencia de una ruta clara para estos territorios y a la falta de datos de la población potencialmente beneficiaria. En el caso de los PNN, se señala que no se realizó un piloto de la implementación en estas áreas y que esto contribuyó a generar falsas expectativas a las familias, en la medida en que el componente de proyectos productivos, fundamental para el programa, no pudo ser ejecutado en áreas protegidas (DNP, 2023, p. 74).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad encargada de orientar y adelantar las acciones para la estructuración, implementación y seguimiento, y para ello debe tener en cuenta los planes de la RRI, los PDET, el PNIS y el plan marco de implementación del AFP (DL 870 de 2017, art. 10), mientras que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe viabilizar recursos presupuestales para financiar PSA y gestionar la inclusión de estos en los contratos de paz de las entidades territoriales (DL 870 de 2017, art. 11), y el Ministerio de Agricultura debe brindar los lineamientos y mecanismos de aportes técnicos para estructurar e implementar proyectos productivos agropecuarios asociados a PSA (DL 870 de 2017, art. 12). El artículo 5 establece como elementos del PSA a los interesados, beneficiarios, acuerdos voluntarios y el valor del incentivo. Llama la atención que se consideran como potenciales beneficiarios a los “propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa de predios en áreas y ecosistemas estratégicos”, que reciben el incentivo a cambio de acciones de preservación y restauración acordadas voluntariamente. También se dice que el acuerdo voluntario debe tener un término definido y prorrogable, y que el incentivo puede ser la entrega en dinero o especie que se tasa al costo de oportunidad de las actividades productivas que se adelanten en las áreas y ecosistemas estratégicos. El PSA no tiene ningún efecto sobre la propiedad, tenencia de la tierra o adquisición o pérdida de derechos, y tampoco implica la obligación de compra o venta de los predios (DL 870 de 2017, art. 5, par. 4).

El Decreto 1007 de 2018 reglamentó el Decreto Ley 870 de 2017, y estableció que las autoridades ambientales deben caracterizar a los beneficiarios del incentivo y definir los planes aplicables a cada caso, respetando el régimen de uso y el manejo del área. Aunque se pidió focalizar en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) o en el Registro

Tabla 2**Hitos del desarrollo normativo del PNIS con respecto a los incentivos a la conservación 2017**

Decreto Ley 870 de 2017	Se establece el PSA: se prioriza a los territorios con cultivos de coca, delega al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la competencia sobre el programa, pide armonizar PSA al PNIS (arts. 10 y 22).
Decreto 1007 de 2018	Reglamenta el incentivo PSA: es procedimental y no menciona directamente a la DSCI o al PNIS, aunque se incluye la focalización en áreas con ecosistemas estratégicos de municipios priorizados para el posconflicto.
Acuerdo 58 de 2018 / modificado por Acuerdo 118 de 2020 de la ANT	Reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables: recomienda priorizar zonas con cultivos de uso ilícito (art. 2, par. 3), incluye dentro de los sujetos destinatarios a los campesinos que participen en programas de sustitución (art. 5). Contrato queda supeditado al compromiso del ocupante para erradicar el cultivo ilícito (art. 2, par. 3). No se menciona a la DSCI.
Ley 1955 de 2019	Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Iván Duque: artículo 7 autoriza la celebración de acuerdos de uso, ocupación y tenencia con población campesina. Los pueden celebrar las autoridades ambientales en coordinación con otras entidades.
Resolución 29 de 2020 de la ART	Adopta modelo “formalizar para sustituir”: el modelo responde a la búsqueda de intervenciones integrales que vinculan el componente productivo de la sustitución con los procesos de acceso a tierras.
Resolución 30 de 2020 de la ART	Adopta modelo alternativo de sustitución voluntaria “Territorios para la conservación en áreas ambientales estratégicas”. Lineamientos para la restauración ecológica, la conservación y lógicas de intervención sostenibles en áreas ambientalmente estratégicas afectadas por cultivos de uso ilícito. Acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración: a cargo de la autoridad ambiental correspondiente. Verifica Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y DSCI verifica erradicación y levantamiento de la información.
Resolución 56 de 2020 de la ART	Desarrollo de los componentes de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica.

FUENTE: elaboración propia.

Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), se pueden implementar PSA en cualquier parte del territorio nacional (Decr. 1007 de 2018, art. 2.2.9.8.2.1). El decreto creó como modalidades el PSA de regulación y calidad hídrica, para la conservación de la biodiversidad, de reducción y captura de gases efecto invernadero y culturales, espirituales y de recreación (Decr. 1007 de 2018, art. 2.2.9.8.2.2). Las acciones que se pueden reconocer dentro de los programas de PSA son aquellas destinadas a la preservación o a la restauración (Decr. 1007 de 2018, art. 2.2.9.8.2.4). Finalmente, se establecen los requisitos para la formalización de los PSA, de manera que se requiere que el acuerdo de conservación conste por escrito, tenga un tiempo de máximo 5 años prorrogables de manera sucesiva según la evolución del proyecto y los recursos disponibles, defina el uso acordado del suelo y debe aclarar que el beneficiario asume acciones de administración y custodia de las áreas objeto del incentivo.

El objetivo de la política de sustitución en las figuras de protección ambiental y zonas de reserva forestal es dotar a las actividades de desarrollo alternativo de las familias ubicadas en zonas de importancia ecológica con el propósito de cerrar la frontera agrícola.³ Para identificar estas áreas el programa emitió, en su tercer año de implementación, los “lineamientos para dar atención a los hogares o implementación de actividades relacionadas con procesos de sustitución voluntaria de de cultivos ilícitos en zonas de manejo especial definidas como áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica”. El documento distingue entre las medidas para llevar a cabo proyectos relacionados con el PNIS en Parques Nacionales Naturales y en zonas de reserva forestal a partir del grado de protección ecológica y el uso del suelo.

Tomando como punto de referencia la información disponible en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la DSCI enlistó el conjunto de figuras de protección ambiental y de especial importancia ecológica agrupadas en categorías del sistema nacional de parques naturales, Sinap, ecosistemas estratégicos y zonas de estrategias complementarias de conservación y desarrollo sostenible (UPRA, 2018). De manera que a través de la Resolución 56 de 2020, el PNIS entiende que

3. Resolución 56 de 26 de octubre de 2020 de la DSCI, Por medio de la cual se adopta un documento técnico de soporte para el “desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica”, p. 5.

las propuestas productivas que se van a desarrollar con las familias deben adecuarse al tipo de área y de ordenamiento ambiental, sin que hubiera una clara delimitación que pudiera servir al programa o a la familia para advertirlo de manera previa a la inscripción. Dentro de las zonas dedicadas a la preservación están los parques naturales, santuarios de fauna y flora, reservas naturales, páramos, acuíferos, bosques naturales o zonas A de reservas forestales de la Ley 2, entre muchas otras. Por el contrario, las áreas de conservación y uso sostenible son las zonas B y C de reservas forestales de la Ley 2, distritos nacionales de manejo integrado, bosques secos, reservas de la biósfera y suelo, protección para la conservación, entre otras.

Debido a la conexión inexorable entre las normas ambientales y agrarias que hemos expresado con antelación, el PNIS debía incorporar dentro de sus mecanismos el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, que había adoptado la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por medio del Acuerdo 58 de 2018, norma que fue modificada por el Acuerdo 118 de 2020.⁴ El objetivo de esta norma es reglamentar la administración y el otorgamiento de los derechos de uso sobre terrenos baldíos inadjudicables, dentro de los que enlistó (Acuerdo 58 de 2018, art. 1) las “sabanas y playones comunales que se inundan periódicamente, lagunas o ciénagas” y las zonas A,⁵ B y C de reserva forestal. Tales derechos de uso están delimitados con el régimen de zonificación, ordenación, prohibiciones y restricciones de los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos para el área a la que pertenece el predio.

Los párrafos del artículo 2 (agregados por el Acuerdo 118 de 2020) establecen la competencia a la ANT de otorgar los derechos de uso, teniendo en cuenta la normatividad ambiental y el ordenamiento contenido en los actos administrativos que zonificaron y ordenaron las reservas forestales de la Ley 2 de 1959. Además, afirman la “aplicación prioritaria en las zonas con afectación o riesgo de afectación por presencia de cultivos ilícitos”. A partir de este supuesto normativo, la política de tierras entró en

-
4. Al cierre de la escritura de este documento, el Consejo Directivo de la ANT emitió el Acuerdo 315 de 2023, en el que se reglamentó “el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959”, y se derogaron varias disposiciones del Acuerdo 58 de 2018, modificadas por el Acuerdo 118 de 2020.
 5. En la primera versión vigente del Acuerdo se excluían las zonas tipo A de reserva forestal.

una tendencia de regulación de la tenencia de las tierras baldías inadjudicables por parte de beneficiarios de la política de desarrollo alternativo o sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, el contrato firmado entre la ANT y la familia cultivadora de hoja de coca queda supeditado al compromiso de erradicar los cultivos de uso ilícito y a la celebración de un “acuerdo previo de conservación ambiental sobre el predio que se pretenda regularizar”. Si bien se reconoce la posibilidad de que una familia que firma un contrato de uso puede correr el riesgo de cultivo de coca, la situación se hace compleja porque ese núcleo familiar deberá comprometerse a hacer “todo lo necesario para que dicho riesgo no sea provocado por él mismo”, así como a denunciar cuando el riesgo provenga de otros. Esto, en términos de relaciones sociales y de seguridad, es una obligación que somete a la familia campesina a posibles rupturas comunitarias o incumplimientos con la ANT.

Las familias beneficiarias a título gratuito de estos contratos no deben tener un patrimonio superior a 250 salarios mínimos, no deben ser propietarios, no deben haber sido beneficiarios de programas de tierras y no deben tener una condena penal. El último requisito es particularmente problemático porque priva de la posibilidad del beneficio a campesinos que hayan sido condenados por cualquier delito, lo que podría suponer una afectación desproporcionada. Se considerará a familias beneficiarias a título parcialmente gratuito a aquellas que tengan un patrimonio entre 250 y 700 salarios mínimos. Para hacer veeduría del cumplimiento de las asignaciones y los contratos, así como llevar a cabo el censo, registro y control de los miembros de la comunidad que son usuarios de los predios baldíos se debe conformar una “junta de baldíos inadjudicables”, integrada por representantes de los usuarios, de las CAR, de la administración municipal, representantes del Gobierno nacional y del Ministerio Público. Sin embargo, no se establece cómo sería la interlocución entre esta instancia y la DSCI.

El Acuerdo 58 de 2018 trae regulación específica para la asignación de derechos de uso sobre las ARF. Por regla general, no se pueden otorgar derechos de uso a nuevos usuarios, salvo que sean familias que hagan parte de los programas de reubicación, relocalización o saneamiento “en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o las categorías de manejo de áreas protegidas Parque Natural Regional o Reserva Forestal Protectora nacional y regional”. El resto de los contratos que se vayan a celebrar en las ARF se deben orientar al desarrollo de actividades destinadas

al aprovechamiento forestal, y deben contar con un concepto previo por parte del Ministerio de Medioambiente y la expedición de lineamientos técnicos relacionados con las actividades y usos permitidos.

Luego de la selección de los beneficiarios, la ANT debe cerrar el procedimiento administrativo que da lugar a la celebración de los contratos o los actos en los que se dispone el aprovechamiento de los derechos de uso para los sujetos seleccionados. Este documento debe contener las obligaciones de usuarios, en especial el acatamiento de normas ambientales, conservación y uso sostenible de los recursos naturales del predio, así como las prohibiciones de uso y manejo, la indicación de que no se entiende una transferencia de la propiedad, el plazo de vigencia y la prórroga en caso del cumplimiento de las obligaciones pactadas. También debe haber una cláusula que obligue a los campesinos a permitir y facilitar proyectos de interés público en baldíos.

El siguiente hito del desarrollo de los incentivos para la conservación en la implementación del PNIS es la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque a través de la Ley 1955 de 2019. A pesar de que se tomaron varias decisiones referentes a la implementación del AFP, el artículo 7 estableció como mecanismo para el trámite de los conflictos socioambientales derivados del uso, la ocupación y tenencia de predios dentro de figuras de protección ambiental, la autorización a las autoridades ambientales de celebrar acuerdos “con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del Sinap”. Para celebrar estos acuerdos, la ley dispuso que las comunidades campesinas debían derivar su sustento de estos usos, y que, a su vez, estos deben poder ser reconocidos por las entidades con una relación “productiva y artesanal” con el área protegida en la que habitan. Se podría considerar que este artículo es un avance que contribuye a una solución temporal “con miras a resolver estructural y definitivamente el conflicto entre campesinos y áreas protegidas” (Rueda *et al.*, 2021, p. 8).

A partir de todas las normas que hemos reseñado, la DSCI adoptó una serie de resoluciones con el objetivo ajustar la sustitución a las maneras de acceder a tierras, dar seguridad sobre el uso u ocupación de los baldíos e implementar el PSA en los proyectos que se habían comprometido con las familias en los acuerdos individuales de sustitución. A partir de la Resolución 29 de 2020, la DSCI adoptó el modelo “Formalizar para sustituir” que, aunque no tiene un componente ambiental, sí indica alguno

de los retos que tiene el acceso a tierras para las familias campesinas que cultivan hoja de coca. Garzón y Riveros señalan que estas estrategias de formalización tienen complejidad para adaptarse al desarrollo alternativo en tanto el trámite tarda más tiempo del que se requiere para echar andar los proyectos productivos, la extensión de la tierra formalizada es insuficiente, y la sustitución se podría desarrollar en predios donde hay restricciones legales para avanzar con la formalización (2018, pp. 17-18).

Por su parte, la Resolución 30 de 2020, emitida por la ART, adoptó el modelo de “Territorios para la conservación en áreas ambientales estratégicas”. Este modelo está basado en la idea recurrente de avanzar en el desarrollo sostenible para la conservación, el cuidado de los bosques, la reducción de la deforestación, la adaptación y mitigación del cambio climático, y la migración hacia un modelo económico que desde la legalidad genere equidad y productividad a la vez que proteja y ponga como prioridad al ecosistema. El modelo tiene cinco componentes: acuerdos voluntarios de conservación y restauración, incentivos a la conservación, implementación de sistemas sostenibles de producción, fortalecimiento de capacidades para la asistencia técnica integral y monitoreo. El escenario determinado para la implementación de este modelo son aquellas familias vinculadas al PNIS que, “a partir de la información geográfica recopilada por UNODC, se estableció que se encuentran parcial o totalmente al interior de áreas de PNN, ZRF” (Res. 30 de 2020, ART, anexo, p. 10), el objetivo final es lograr que estos núcleos familiares puedan desarrollar actividades de restauración ecológica que les generen ingresos.

Vale la pena resaltar que el documento no es claro en determinar el procedimiento administrativo que se debe seguir para la implementación de este modelo. Y que esto es aún más evidente cuando habla de las causales que en caso de que se “evidencien formalmente” generan el retiro del proyecto,⁶ lo que conlleva un desistimiento o revocatoria del otorga-

-
6. La primera causal es que la familia beneficiaria reincidió en el cultivo, transporte, procesamiento o alguna relacionada con el mercado ilegal de las drogas; la segunda implica el mal uso de los insumos y materiales entregados para la implementación; la tercera es el incumplimiento de lo señalado en el contrato de uso de suelo por la ANT; la cuarta es que el predio a título personal o de terceros está siendo utilizado para fines ilícitos de cualquier tipo; la quinta causal es la desatención de los llamados por parte del programa “sin causa probable”; y, por último, cuando “el beneficiario incumpl[e] parcial o totalmente los compromisos adquiridos en el marco del contrato suscrito” (Res. 30 de 2020, ART, anexo, p. 14).

miento del derecho de uso y, por analogía, el fin del acuerdo de conservación, pero no queda claro si esto conlleva el retiro definitivo del PNIS. La redacción es caótica y deja la pregunta de si la celebración del acuerdo de conservación y el PSA está necesariamente acompañada de la celebración de un contrato de otorgamiento de derechos de uso. Por un lado, se señala que las alternativas productivas que se van a impulsar se enmarcan en el turismo de naturaleza, la economía forestal, bioeconomía, y los negocios verdes. Luego, el documento se centra en dar lineamientos para la implementación de los proyectos para la generación de ingresos de actividades que pretendan la restauración ecológica, la conservación y lógicas de intervención sostenibles en las áreas de reserva forestal afectadas por cultivos ilícito. Lo que sí se aclara en el documento es que la implementación de una de las líneas productivas que se menciona en el párrafo anterior se puede acompañar de un incentivo a la conservación, aplicable a los “propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas” protegidas. De acuerdo con la DSCI, hasta agosto de 2020 se habían incorporado incentivos a la conservación en cuatro proyectos que se estaban ejecutando en los PNN de Alto Fragua Indi-Wasi, Yariguíes, Nevados y Orquídeas, y en los que se han tasado las actividades económicas representativas: ganadería, cultivo de plátano y renta de la tierra, con un costo de oportunidad anual de \$1'440.000, el cual corresponde a un pago mensual por hectárea bajo conservación directa de \$120.000 (Res. 30 de 2020, ART, anexo, p. 38).

Para finalizar los hitos normativos dentro de la adopción de los incentivos para la conservación en el marco del PNIS se debe hablar de la Resolución 56 de 2020 de la ART, por medio de la cual se adoptó el documento técnico de soporte para la generación de lineamientos en el “desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica”. Como parte del contexto se afirma que los hogares vinculados a procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo que se ubiquen en zonas establecidas dentro de las categorías de *preservación* o *restauración* en el marco del Plan de Zonificación Ambiental⁷ deberán seguir el conjunto de lineamientos técnicos institucionales, políticos y normativos, económicos y socioculturales para la conservación, específicos

7. El consagrado en el AFP punto 1.1.10.

para cada categoría.⁸ Es decir, es un documento que pretende dar viabilidad técnica, jurídica y ambiental a los proyectos productivos. La primera parte habla de la estructuración de los proyectos que implica la gestión de permisos y registro de usos, de servicios ambientales, aguas residuales, permiso de uso de agua, concesión y permisos de vertimientos de aguas. La indicación principal que realiza el documento es que “cualquier actividad en temas de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo en zonas de importancia ecológica debe iniciar por la revisión de limitantes y oportunidades de uso y aprovechamiento del suelo permitidos”.⁹

El propósito central de la intervención de los proyectos productivos en el marco de las figuras de protección ambiental es el cierre de la frontera agraria, entendida como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica”, esto de acuerdo con la Resolución 0261 de 2018 del Ministerio de Agricultura. Dentro de la apuesta de sostenibilidad económica y la rentabilidad se mencionan varios criterios que se deben tener en cuenta para los proyectos productivos como la optimización de cadenas productivas, planeación comercial, prospección de mercados con base en indicadores microeconómicos, gestión de alianzas estratégicas, ajuste y seguimiento de indicadores de rentabilidad, y se habla de “establecer elementos diferenciales que puedan agregar valor”.¹⁰ La DSCI debía realizar una clasificación de hogares según su relación con el área protegida o de importancia ecológica que se enmarca en los criterios que presentamos en la tabla 2.

La implementación de todos los modelos y los lineamientos ambientales del PNIS es más precaria que los componentes colectivos del programa mismo. De acuerdo con información suministrada por la ANT, a través de derecho de petición, de los 732 procesos de otorgamiento de derechos que se adelantaban en el país, el 47,45% se desarrollaba con familias PNIS en el marco del programa Formalizar para Sustituir,¹¹ lo que equivale a 348 núcleos familiares. Mientras que la DSCI reportó que du-

8. Desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica, p. 4.

9. *Ibid.*, p. 5.

10. *Ibid.*, p. 10.

11. Respuesta a derecho de petición enviado a la ANT con No. 20234308880761 del 30 de junio de 2023, p. 3.

Tabla 3
Planificación de acciones de estatus del predio

Clasificación de la ubicación del predio de la familia	Consecuencia
Completamente dentro de un área protegida	<p>Se deben revisar los lineamientos de ordenamiento y uso del área, a partir de los que se pueden generar estas líneas de aprovechamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Turismo de naturaleza (ecoturismo) • Economía forestal (maderable o no maderable, según el área) • Bioeconomía (aprovechamiento de recursos biológicos y servicios ambientales, reducción de pérdida de energía y aprovechamiento de desechos) • Agrosistemas sostenibles/agronegocios (líneas agropecuarias con enfoque de reconversión productiva, evitando monocultivos o uso intensivo del suelo, bajo enfoque de agroecología). Esto no procede nunca en PNN o ARF tipos A y B (se puede en tipo C únicamente con variedades nativas) <p>Restringir el desarrollo de actividades de “prohibiciones por alteración del ambiente natural” del artículo 2.2.2.1.15 del Decreto 1076 de 2015.</p>
Parcialmente dentro de un área protegida (área de influencia-zonas de amortiguación)	<p>Examinar si la familia tiene otro predio fuera del área y sin restricciones.</p> <p>a. En caso de que sí: se direcciona la intervención a ese predio según los parámetros de sostenibilidad de este documento. La DSCI no tiene competencia para relocalizar o reubicar familias. Las alternativas de ingresos deben alinearse con los análisis de las sesiones de trabajo interinstitucional, condiciones del territorio, normatividad y un proceso de concertación con la comunidad en las instancias participativas del PNIS (Decreto Reglamentario 362 de 2018). En áreas del SPNNC se usa la Guía para la ATI diferenciada en las áreas del SPNNC y la ruta interinstitucional para viabilizar el componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria de hogares vinculados al PNIS en las figuras de protección ambiental del SPNNC.</p> <p>b. En caso de que no: todos los componentes del proceso de sustitución y desarrollo alternativo deben ser para actividades y procesos de conservación.</p> <p>Restringir el desarrollo de actividades con “prohibiciones por alteración del ambiente natural” del artículo 2.2.2.1.15 del Decreto 1076 de 2015. Prohibir acciones contrarias al marco normativo vigente.</p>
Fuera del área protegida y su zona de influencia	<p>Pueden desarrollar actividades productivas tradicionales de la economía campesina, pero deben adoptar criterios mínimos de sostenibilidad. Si el desarrollo del proyecto de vida del hogar ocurre cerca al área protegida, se debe evaluar la posibilidad de integrar la familia a procesos de restauración y conservación.</p>

FUENTE: elaboración propia con base en el desarrollo de los componentes de procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica, pp. 13 y 14.

rante los años 2021 y 2022 se firmaron 4.993¹² “contratos de conservación natural”,¹³ sin aclarar la diferencia de estos contratos con los acuerdos para la conservación o con los contratos de uso de suelo implementados en articulación con la ANT. Tampoco hay claridad sobre cuál es la diferencia entre estos contratos y aquellos que gestiona la ANT en el programa de Formalizar para Sustituir (gráfica 1). Actualmente desconocemos la cifra exacta de familias PNIS que han firmado acuerdos de conservación, que han recibido algún proyecto de PSA y quiénes han firmado efectivamente contratos de uso de suelo.

Gráfica 1

Contratos de conservación natural firmados a 2022 en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo



En 2021, se firmaron 2300 contratos de uso de suelo con familias PNIS.



En 2022, se firmaron 2693 contratos firmados de uso de suelo con familias PNIS.

FUENTE: elaboración propia a partir de Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

La evaluación que llevó a cabo el DNP sobre la implementación del programa de sustitución arrojó pruebas de que la falta de gestión de la información de la DSCI llevó incluso a que la UNODC realizara verificaciones sin considerar la pertenencia étnica de las familias o desconociendo si las familias estaban o no en una figura de protección ambiental (DNP, 2023, p. 76). La promoción de la firma de contratos de uso de suelo en ARF generó inconformidades en los beneficiarios, ruptura de la confianza entre las comunidades y el programa, así como una profunda discusión sobre la aspiración de las comunidades a acceder a la propiedad de la tierra que trabaja (p. 77). Como contamos en la siguiente sección, los funcionarios del programa transmitieron la idea de que “no estaba siendo

12. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

13. Respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

reconocida la propiedad de facto de la tierra y que se debían firmar contratos con el Estado para poder continuar con el proceso de recepción de componentes para la sustitución” (p. 77). Hasta el momento, la información pública relacionada con la implementación del programa, un aspecto central de la estrategia de la política, no es suficiente para medir los impactos en los derechos a una escala mayor. Por eso, en la siguiente sección nos enfocamos en el caso de las familias de Miraflores (Guaviare), a partir del cual la Corte Constitucional pudo generar reglas para la aplicación de los incentivos a la conservación, particularmente los contratos de uso de suelo, en los programas de desarrollo alternativo.

Los efectos de las decisiones en materia ambiental en el caso de Miraflores (Guaviare)

Para analizar los efectos de las decisiones que ha tomado el PNIS en materia ambiental vamos a hablar de la participación en el marco del programa. De acuerdo con el Decreto 362 de 2018,¹⁴ mediante el cual se crearon las instancias nacionales y territoriales de implementación, existen temas que deben ser socializados con los diferentes niveles. En materia de instancias regionales, entre enero de 2020 y abril de 2021 se realizaron 157 sesiones de estos espacios. En 2020, el 46% de los comités y consejos se realizaron en los departamentos de Caquetá, Meta y Antioquia. No obstante, en los departamentos de Putumayo y Nariño, que concentran respectivamente el 20 y el 16% de beneficiarios del PNIS a nivel nacional, solo se registraron 11 y 5 sesiones, respectivamente. Además, continúa siendo una preocupación el reducido número de sesiones en el Catatumbo (2), lo que se suma a los notables retrasos en la ejecución y a la alta densidad de cultivos de coca en la región (PGN, 2022, p. 410).

El Decreto 362 de 2018 también establece la creación de dos instancias nacionales de participación. La Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE) sesionó por primera vez el 27 de julio de 2020, con la participación de la Consejería para la Estabilización, la ART, la DSCI, la ADR, y con cuatro representantes del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Aunque no se presentan compromisos o resultados concretos para cumplir con las funciones establecidas en el artículo 2.2.5.1.2 de la norma mencionada, en el acta se anuncia la moción de los representantes

14. En el anexo 2 hay una descripción más detallada de las funciones y composición de cada instancia.

del CNR sobre el orden del día, la metodología de la sesión, y se propone la conformación de equipos técnicos para la elaboración de las actas. De igual forma, los representantes del CNR se comprometieron a contactar a los representantes de las organizaciones sociales, para remitir a la DSCI la designación de sus delegados (PGN, 2022, p. 412). Al final, en ninguna de estas instancias se logró discutir el modelo por adoptar en la Resolución 30 de 2020, lo que más pudo avanzar la discusión fue la socialización de algunos aspectos de la estrategia, algo que algunas líderes que participaron en el espacio rechazaron como una aprobación del modelo (Entrevista grupo, Puerto Asís,, 20 de septiembre de 2022).

El mal funcionamiento de estas instancias provocó que, ante las necesidades urgentes por parte de la DSCI, se adoptasen medidas sin consulta ni participación. En materia de adopción de los Modelos de Territorios para la conservación (Res. 30 de 2020 de la ART) y del desarrollo de los componentes de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo de hogares beneficiarios que estén ubicados en áreas ambientalmente estratégicas o de importancia ecológica (Res. 56 de 2020 de la ART) esto fue muy evidente, pues los equipos territoriales que alcanzaron a socializar las medidas de adopción de los incentivos a la conservación en figuras de protección ambiental enfrentaron tensiones con las comunidades y organizaciones. A continuación, describimos el caso de las familias que desembocó en la Sentencia T-146 de 2024.

Miembros del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (Cajar), actuando como agentes oficiosos de 942 familias campesinas de 34 veredas del municipio de Miraflores vinculadas al PNIS, el 27 de enero de 2022 presentaron una acción de tutela ante el incumplimiento de los compromisos pactados en el PNIS, así como respecto a la falta de diligencia en la materialización de las políticas públicas, el acuerdo colectivo y los formularios de vinculación creados en desarrollo del Decreto Ley 896 de 2017 (Dejusticia, 2023). El incumplimiento por parte del PNIS incluía la inobservancia de los tiempos para hacer la entrega del PAI, la entrega inoportuna de los insumos y bienes, así como su mala e inadecuada calidad para el desarrollo del proyecto, la ausencia de reglas claras y de procedimientos respetuosos del debido proceso en la decisión de exclusión de los beneficiarios y la imposición de condiciones sorpresivas consistentes en suscribir contratos de derechos de uso del suelo como requisito para que la ART continuara con la ejecución de los compromisos adquiridos.

El arranque del proceso de implementación del PNIS en el departamento de Guaviare se desarrolló en medio de una competencia entre la sustitución y la erradicación forzada. Esta situación llevó, por un lado, a que la DSCI se comprometiera con montos y plazos que aún no estaba capacitada administrativa, presupuestal ni institucionalmente para cumplir. Por otro lado, llevó a que la firma de acuerdos por parte de las comunidades, que querían sustituir genuinamente, fuera además una manera de evitar la confrontación con los Grupos Móviles de Erradicación de la Policía Nacional. Teniendo en cuenta que durante el primer semestre de 2017 se firmaron siete acuerdos en el departamento, se puede decir que la negociación se hizo en un clima caracterizado por la amenaza de la erradicación forzada, la falta de claridad sobre las obligaciones, los tiempos y la validez del documento firmado, y la ausencia del marco jurídico que el Gobierno nacional estaba expidiendo de acuerdo con las facultades presidenciales para la paz (Verdad Abierta, 2017).

El proceso de sustitución en Miraflores comenzó efectivamente el 8 de julio a partir de la celebración del acuerdo colectivo para la sustitución en 35 veredas agrupadas en 4 núcleos, que cubría a 1.294 familias que cultivaban 845 hectáreas de hoja de coca (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 100). De acuerdo con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, en el departamento de Guaviare se firmaron 7 acuerdos colectivos que implicaban a 232 veredas de los 4 municipios, 10.030 familias y un estimado de 8.254 hectáreas de hoja de coca (2020, p. 12). En la fase de vinculación individual, 7.251 familias firmaron el formulario con el PNIS. Debido a la verificación de los requisitos que fue realizada por la DSCI, la cifra se redujo a 7.196 familias que hasta 2022 aparecían registradas en el Sispnis.¹⁵

Dentro de los hechos de la tutela se resalta que representantes de la DSCI, en una reunión celebrada el 6 de agosto de 2021 con la ART, señalaron una nueva serie de condiciones para la ejecución del Proyecto a corto plazo y el Proyecto a largo plazo que consistían en destinar 2 millones de pesos por familia que tenga un predio “para financiar derechos de uso sobre el suelo”.¹⁶ Esto, sin que ello se hubiera acordado en las instancias de

15. Anexo en respuesta a derecho de petición enviado a la ART con No. 20232300042331 del 24 de mayo de 2023.

16. Jomary Ortega Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores,

participación del PNIS, o con las familias que hacen parte del programa, lo que desató un conflicto entre los beneficiarios, debido a que se estaba condicionando la entrega de algo a lo que ya se había comprometido la DSCI a la firma de un nuevo requerimiento que no quedó claro en el formulario de vinculación familiar.

La DSCI firmó acuerdos colectivos y vinculó a familias sin considerar las particularidades de los lugares donde se iba a implementar el PNIS. De esta manera, no se tuvo en cuenta el hecho de que el 85% de las hectáreas de coca en el departamento estaban en predios ubicados en la ARF de la Amazonia (tipo A y tipo B), en donde solo se pueden ejecutar actividades científicas para la restauración ecológica, la investigación sobre biodiversidad, el aprovechamiento sostenible de la fauna y los bosques, entre otras actividades relacionadas con el mantenimiento de los procesos ecológicos (Mendoza, 2023). El problema jurídico al que se enfrentó la DSCI fue el de implementar un programa que tenía proyectos agropecuarios en zonas que no tienen vocación agrícola y sometidas a diferentes figuras ambientales o étnicas, que privilegian la conservación, o al menos reducen los usos permitidos a unos compatibles con la conservación y la restauración. Todo esto generó una inseguridad jurídica que se erigió como obstáculo técnico para cumplirle a las familias. El problema que ya hemos esbozado está centrado en la imposibilidad de hacer desarrollo alternativo en las figuras de protección ambiental, por las restricciones de la normativa ambiental, mientras que la otra cara tiene que ver con la seguridad jurídica para la tenencia y posesión de la tierra por parte del campesinado (cultivador de coca o no) en estas zonas y que depende de la economía de la coca o del proceso de sustitución mismo.

Cuando se comenzó a exigir claridad sobre la tenencia de la tierra como requisito para el proyecto de ciclo largo, también se buscó solución en el Ministerio de Agricultura, aprovechando que la ANT fijó el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. A pesar de que el Acuerdo 58 de 2018 de la ART no menciona a la DSCI, ni establece las formas y los procedimientos para coordinar con el PNIS, allí se recomendó priorizar las zonas con cultivos de uso ilícito para la celebración de estos contratos de uso de suelo (art. 2, pará. 3), se incluyó dentro de los sujetos destinatarios a los campesinos que participen en programas de sustitución (art. 5) y se estableció que el

Guaviare. Acción de tutela, Rad. 11001-03-15-000- 2022-00795-00, p. 27.

contrato quedaba supeditado al compromiso del ocupante para erradicar el cultivo ilícito (art. 2, par. 3). Todo esto se vio reforzado por el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019, que autorizó la celebración de acuerdos de uso, ocupación y tenencia con población campesina, liderados por las autoridades ambientales en coordinación con otras entidades, como la DSCI.

Lo que más ha preocupado a las poblaciones campesinas del Guaviare es el hecho de que estos acuerdos tengan unas cláusulas o compromisos por parte de las familias que implican la revocatoria de los derechos de uso. Dentro de estas causales están la reincidencia en algún eslabón del narcotráfico, el mal uso de los insumos y materiales entregados, el incumplimiento por parte de lo especificado en la condición resolutoria de la ANT, el uso del predio para fines ilícitos, desatender los llamados de las tres visitas de monitoreo sin causa probable e incumplir parcial o totalmente los compromisos del acuerdo de conservación y restauración (Dejusticia, 2023, p. 14). Las cláusulas son amplias y abiertas a la interpretación, por lo que hay la percepción en muchas familias campesinas de que la DSCI, así como las demás entidades vinculadas con los contratos de uso de suelo y los acuerdos de conservación, pueden usar de manera discrecional la interpretación de las causales de retiro, tal como sucedió con la inclusión, suspensión, permanencia o retiro de las familias en la fase de entrega de los dineros del componente del PAI del PNIS. Esto sin que haya garantías claras para el ejercicio de los estándares del debido proceso administrativo que ya hemos mencionado.

La DSCI mencionó a las familias del municipio de Miraflores, que se encontraban en una rendición de cuentas, que un monto de 2 millones de pesos del componente del proyecto productivo de ciclo corto iba a ser usado “para financiar derechos de uso sobre el suelo”.¹⁷ De esta manera, la DSCI “señaló una nueva serie de condiciones para la ejecución del Proyecto a corto plazo y el Proyecto a largo plazo que no se encuentran ni en el acuerdo municipal ni en los formularios de vinculación”. Esto de manera unilateral y sin tener en cuenta el valor jurídico y la obligatoriedad que tienen los acuerdos colectivos y familiares.¹⁸ En reuniones posteriores se dio a conocer un modelo de contrato en el que se acuerda que la ANT otorga derechos de uso sobre un bien baldío de la nación que ocupa la familia inscrita en el PNIS con el propósito de “promover el cuidado del

17. *Idem.*

18. *Idem.*

ambiente y de propiciar condiciones adecuadas para el uso por parte” de la familia.

No obstante, el documento aclara que los usos permitidos se establecerán con posterioridad a la firma a través de un informe técnico; lo que sí se dice es que “no podrán llevarse a cabo actividades o destinar el predio para proyectos distintos a los establecidos en las normas de uso, así como en la normatividad ambiental aplicable” (ANT, 2021). Este contrato tendría una duración de 10 años, prorrogables cuando la familia haya cumplido “con la totalidad de las obligaciones convenidas” y cuando se haya producido un concepto técnico previo por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras. De la lectura del documento se advierten múltiples vacíos que podrían dar inseguridad jurídica a las familias frente a su posesión o tenencia de baldíos nacionales.

De acuerdo con la ART, el inicio del trámite y la posterior suscripción del contrato de uso del suelo “no equivale a un cambio de condiciones por parte del PNIS, esto por cuanto los beneficiarios suscribieron los acuerdos individuales de sustitución con el ánimo de formalizar su vinculación al programa”.¹⁹ De manera que los contratos de uso de suelo están referidos en el numeral 7 del acuerdo familiar, en el que se indica como compromiso “desarrollar las actividades que se requieran en [el] predio para el establecimiento de los proyectos de auto sostenimiento, generación de ingresos rápidos y el proyecto productivo de largo plazo, económica y ambientalmente sostenible, de acuerdo con la vocación del uso del suelo y a los lineamientos ambientales de la asistencia técnica integral”.²⁰ Vale la pena decir que esta consideración por parte de la ART extiende desproporcionadamente la interpretación del concepto de “actividades”, ya que confunde medidas que podrían ser adaptación del predio o implementación de medidas de restauración, con la celebración de un contrato, que es un acto jurídico completamente diferente, con múltiples consecuencias jurídicas, no solo para la permanencia de la familia en el PNIS, sino en el territorio mismo.

Frente a la inconformidad que han generado los contratos de uso de suelo, la ART manifestó que la cláusula resolutoria no significa que en

19. Jomary Ortégón Osorio y Rosa María Mateus Parra, cit., Rad. 20221200042711, p. 6.

20. *Ibid.*, p. 4.

caso de terminarse el contrato “la familia perdería todos los beneficios derivados del contrato, pero sin que esto automáticamente implique una recuperación material del predio”, ya que para esto se requiere “que el beneficiario sea declarado como ocupante indebido, luego de un proceso administrativo que surta cada una de las formalidades previstas en la Ley 160 de 1994”. Sin embargo, la inseguridad sobre la tenencia y garantías para la permanencia en el territorio perviven. Esto, en última instancia, banaliza la precaria seguridad que han tenido las comunidades campesinas sobre sus predios, que en momentos de incremento de la violencia asociada al conflicto armado han terminado con las garantías del acceso a la tierra.

En la Sentencia T-146 de 2024 la Corte Constitucional²¹ debió resolver como problemas jurídicos si la DSCI violó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la confianza legítima y a la información de los accionantes al exigir a los beneficiarios del PNIS firmar contratos de uso de suelo a fin de poder acceder a beneficios del programa; al descontar \$2.000.000 para su elaboración, de los montos que debían ser entregados a los beneficiarios por concepto del PAI, y al no suministrar información adecuada ni asegurar la efectiva participación de las familias campesinas en estos trámites.

La Corte estableció siete reglas sobre la firma de los contratos de uso de suelo en el marco de la implementación del PNIS. En primer lugar, la exigencia de suscribir contratos de uso de suelo es conforme con el artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 y los Acuerdos 058 de 2018 y 118 de 2020, y no constituye “una modificación injustificada y arbitraria de lo acordado”.²² De manera que la DSCI puede imponer como condición la firma de estos contratos para la implementación de los proyectos productivos con visión a largo plazo sin desconocer la Constitución, el AFP ni los acuerdos colectivos y familiares de sustitución.²³ En segundo lugar, la Corte regló que la exigencia de firmar los contratos de uso de suelo, así como otros incentivos para la conservación, no solo pueden estar previstas de manera general en los acuerdos colectivos de sustitución, además,

21. Si bien la sentencia abordó temas estructurales relacionados con el funcionamiento del programa, no comentamos esos aspectos ya que en el capítulo 3 dedicamos una sección entera para describir las reglas a las que llegaron las STC SU-545 de 2023 y T-172 de 2024. Acá solo nos enfocamos en los que tienen que ver con los contratos de uso de suelo.

22. Corte Constitucional, STC T-146 de 2024 (M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera), párr. 175.

23. *Ibid.*, párr. 174.

se desprenden de la obligación de las comunidades y de las familias de “cumplir con las regulaciones ambientales”.²⁴ Así, la Corte reconoce que estos contratos, al ser un instrumento que el Gobierno nacional diseñó para la protección ambiental, integran los acuerdos de sustitución derivados de la implementación del AFP, por el enfoque ambiental que fue previsto.

Sin embargo, dadas las pruebas que se allegaron al expediente, la Corte se permitió fijar unos límites o estándares que debe cumplir la DSCI para la implementación de los mecanismos de protección ambiental, incluyendo los incentivos para la conservación.²⁵ La tercera regla es que la DSCI, o cualquier entidad competente, debe “brindar información completa, precisa y veraz a los núcleos familiares respecto del contenido y efecto normativo de la suscripción de los [contratos de uso de suelo] y de cualquier otro mecanismo contractual que busque armonizar la implementación del PNIS con la protección ambiental”. La cuarta regla es consecuencia de la constatación de que la ART no respetó el principio de construcción conjunta participativa y concertada del programa, debido a que simplemente “informó a los núcleos familiares sobre la necesidad de suscribir [contratos de uso del suelo] para poder continuar con la ejecución de los proyectos productivos”.²⁶ De esta manera, la Corte reafirmó que la construcción de los mecanismos de protección ambiental en el marco del programa debe llevarse a cabo a través de un “proceso participativo y de concertación con las comunidades [...], por medio de las instancias previstas en el Acuerdo Colectivo de Sustitución para dichos efectos”²⁷ o en el Decreto Reglamentario 362 de 2018.

La quinta regla que estableció la Corte indica que la ART debe asegurar la participación de las familias campesinas vinculadas al programa de sustitución en las decisiones sobre la definición de alternativas para el uso de los suelos ubicados en ARF o en predios baldíos no adjudicables.²⁸ Aquí la Corte fue enfática en advertir que la suscripción de contratos de uso de suelo, o cualquier otro incentivo a la conservación, que implique “armonizar el uso del suelo con la protección del medio ambiente, debe agotar un proceso de formulación con la participación de las familias

24. *Ibid.*, párr. 175.

25. *Ibid.*, párr. 221.

26. *Ibid.*, párr. 177.

27. *Ibid.*, párr. 176.

28. *Ibid.*, párr. 221.

campesinas, a las cuales el Gobierno nacional deberá informar debidamente sobre los efectos jurídicos de tal suscripción”.²⁹ Además, la sentencia estableció como sexta regla que la exigencia de este tipo de contratos o acuerdos con las comunidades campesinas “no deberá obstaculizar o impedir la materialización de la RRI, del componente de formalización masiva de la propiedad rural, y del catastro multipropósito, en concordancia con el AFP”.³⁰

La última regla que otorgó la Corte sobre los contratos de uso de suelo³¹ consiste en declarar la gratuidad del proceso de suscripción y firma, por lo tanto, la ART o las entidades competentes deben abstenerse de realizar cualquier tipo de cobro o descuentos a los núcleos familiares que no “estén previstos en la ley o el reglamento, o que sean incompatibles con lo pactado en el acuerdo colectivo de sustitución”.³² De hecho, la Corte declaró que los núcleos familiares de cultivadores, no cultivadores y recolectores vinculados al PNIS cumplen “con los requisitos para ser sujetos a título gratuito”³³ del artículo 6 del Acuerdo 58 de 2018, debido a que son sujetos en situación de especial vulnerabilidad económica y social.³⁴

29. *Ibid.*, párr. 198.

30. *Idem.*

31. Regla que aplica por analogía a los incentivos a la conservación y todos los mecanismos que busquen armonizar los derechos de la población campesina que forma parte del programa de sustitución con los objetivos de protección ambiental.

32. Corte Constitucional, STC T-146 de 2024, cit., párr. 221.

33. *Ibid.*, párr. 185.

34. La Corte advirtió que los núcleos familiares que dependen del cultivo de la hoja de coca: “i) no poseen un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de su inscripción, ii) no son propietarios de predios rurales y/o urbanos con destinación distinta a vivienda rural o urbana, iii) no han sido beneficiarios de algún programa de tierras, y iv) no han sido requeridos penalmente por las autoridades”. Ver Corte Constitucional, STC T-146 de 2024, cit., párr. 185.

CONCLUSIONES

SE DEBE CUMPLIR CON EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO MIENTRAS SE IMPLEMENTAN CAMBIOS

Este texto se preguntó por los efectos, en los derechos al debido proceso, la participación y al mínimo vital de las familias y comunidades que suscribieron acuerdos colectivos o familiares con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), debidos a la adopción de las resoluciones 30 y 56 de 2020 –es decir, los denominados incentivos a la conservación– por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), para responder a los retos de armonización entre la presencia de familias campesinas que derivan su sustento de los cultivos de hoja de coca y las figuras de protección ambiental. A través de la revisión de la literatura sobre desarrollo alternativo, cambio climático, conservación ambiental y derechos de las poblaciones campesinas, así como un estudio del marco normativo del PNIS y la información de diferentes reportes públicos relacionados con la implementación del Acuerdo de Final de Paz (AFP) y el programa de sustitución, podemos concluir que el PNIS tiene enormes problemas de diseño e implementación que lo hicieron ineficiente en el logro de sus objetivos. Detrás de estos problemas hay una serie de tensiones que se derivan de la concepción misma del desarrollo alternativo, que se mueve entre la necesidad de responder a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, garantizar los derechos de las poblaciones cocaleras, sentar las bases para la paz y conciliar con las necesidades y obligaciones ambientales en las figuras de protección ambiental. El resultado es un programa que no cumple con las expectativas y, en su lugar, es inadecuado para garantizar los derechos de las poblaciones y enfrentar los retos de la conservación ambiental en el contexto de la emergencia climática.

En relación con los problemas de diseño e implementación del PNIS, encontramos que tal programa es una versión precaria tanto del desarrollo alternativo como de la sustitución que se planteó en el AFP.

Además, hemos argüido que estas estrategias de reducción de los cultivos de uso ilícito enfrentan serias críticas. De un lado, la sustitución y el desarrollo alternativo son medidas que se implementan por mandato del régimen internacional de control de estupefacientes centradas en el objetivo de reducir la extensión de hoja de coca sembrada. El hecho de no atender de manera estructural las condiciones de inequidad y pobreza que llevaron a cientos de miles de familias a la dependencia económica de los ingresos de la hoja de coca, deja al desarrollo alternativo como un paliativo de las políticas de drogas más duras como la erradicación, e incluso las aspersiones aéreas con glifosato. Debido a que la producción de drogas ilícitas está en muchos casos impulsada por causas estructurales, la selección de las intervenciones del desarrollo alternativo suele beneficiar a aquellos agricultores que están en mejor situación económica, que no dependen enteramente de la economía de la coca para su subsistencia o que están en una posición favorable para la transición a fuentes de ingresos legales. Lo anterior termina marginalizando aún más a aquellas personas que no cuentan con acceso a la tierra, como los jornaleros itinerantes o los campesinos sin tierra, mientras que el suministro de ayuda y asistencia técnica se enfoca en los agricultores más privilegiados e infla el valor de la tierra y los costos familiares.

El PNIS tuvo consecuencias negativas como programa, más allá de los incentivos a la conservación. No solo se afectó el derecho al debido proceso de las familias que no pudieron entrar al programa por el no cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 del Decreto Ley 896 de 2017, también hubo suspensiones y exclusiones de miles de familias con base en causales que no conocían, que no les fueron comunicadas a tiempo ni de forma clara y sin un debido procedimiento administrativo que, además, tuviera una perspectiva diferencial para las condiciones de los beneficiarios del programa. Por ejemplo, en los departamentos de Guaviare y Putumayo, los campesinos informaron que solo después de haber sido suspendidos del PNIS los funcionarios les dijeron que debían cumplir nuevos requerimientos que no les habían sido comunicados al ingresar al programa, como arrendar un terreno fuera del resguardo indígena para recibir los insumos para los proyectos productivos; el punto menos común fue la exigencia de suscribir contratos de uso de suelo o llegar a acuerdos de conservación. La escasa implementación de estas estrategias está ligada a la inercia del desarrollo alternativo de atender el

proyecto productivo de la familia sin prestar debida atención al contexto en el que se encuentra.

En lo que tiene que ver con el derecho a la participación ciudadana de los beneficiarios del PNIS, la implementación de los incentivos a la conservación deja clara la falta de impulso de las instancias nacionales y territoriales encargadas de esta política pública que tienen participación de la sociedad civil y de los beneficiarios del programa. La principal causa de esta falta de participación se debe a la desarticulación entre el nivel nacional y el territorial, ya que los principales espacios de influencia y participación ciudadana eran coordinados desde Bogotá, dejando a las instancias regionales y municipales como espacios de socialización de medidas. El hecho de que el modelo de territorios para la conservación ni siquiera hubiera sido discutido y aprobado en estas instancias, o que los formatos de contratos de uso de suelo no se conocieran antes de las reuniones con las familias campesinas, demuestra la falta de operación de tales vías de participación.

Por el otro lado, el PNIS es un programa que busca un objetivo económico importante, pero que termina generando problemas ambientales. Hemos afirmado que el desarrollo alternativo es una política que centra sus esfuerzos en generar una actividad económica que permita a las familias aumentar sus ingresos derivados de actividades agropecuarias como el cultivo de café, cacao, macadamia, piscicultura, ganadería, etc. En principio, se trata de construir líneas productivas conectadas con mercados internacionales que hagan innecesario el ingreso de la hoja de coca. Dada la implementación de las políticas de drogas y las causas de los cultivos (poblaciones pobres que han sido expulsadas de los circuitos rurales conectados a las economías nacionales, falencia de desarrollo rural, presencia de grupos armados y acciones de erradicación forzada), estos se han ido desplazando a zonas de mayor aislamiento, corriendo de facto la frontera agrícola y llegando a las zonas aledañas a parques naturales y otras zonas que se han considerado como “de protección ambiental”. La consecuencia es que este modelo de sustitución pensado en la exportación de productos agropecuarios no es adecuado en todos los enclaves cocaleros.

Los problemas del PNIS muestran las tensiones entre, por un lado, el derecho ambiental, la mitigación y adaptación al cambio climático, los derechos de las poblaciones campesinas de un país del Sur global y, por el otro, el llamado desarrollo alternativo que se deriva de las obligaciones internacionales del Estado colombiano con respecto a la política de drogas.

A lo largo del texto hemos descrito las discusiones conceptuales sobre la pertinencia del desarrollo alternativo, la sustitución y sus diferentes modelos, así como los que se han usado para formar las políticas ambientales. Luego aterrizamos en la descripción del PNIS y sus resultados, para luego abordar los hitos normativos de la adopción de tal enfoque ambiental y plantear problemas muy concretos, pero que tienen enorme trascendencia en la confianza de las poblaciones en el Estado, en la capacidad de mejorar el diagnóstico de los problemas y dar una mejor respuesta desde el derecho a la presencia de las poblaciones campesinas en figuras de protección ambiental.

Asumimos la pregunta de investigación por los efectos de las decisiones tomadas por el PNIS en la implementación del enfoque ambiental, que reconocía el hecho de que la mitad de los cultivos están en zonas con alguna medida de ordenamiento ambiental específica. Estas decisiones se materializaron en las resoluciones 30 y 56 de 2020 de la Agencia de Renovación Territorial (ART). El problema jurídico al que se enfrentó la DSCI fue el implementar un programa que tenía proyectos agropecuarios en zonas que no tienen vocación agrícola y sometidas a diferentes figuras ambientales o étnicas que privilegian la conservación, o al menos reducen los usos permitidos a unos compatibles con la conservación y la restauración. Todo esto generó una inseguridad jurídica que se erigió como obstáculo técnico para cumplirle a las familias. En concreto, la respuesta a la pregunta de investigación es que la mala implementación del programa en general llevó a una improvisación en la toma de decisiones para resolver los problemas jurídicos relativos a la vinculación de las comunidades y familias al programa, así como de los campesinos inscritos en la sustitución y que están en figuras de protección ambiental. Y esta mala gestión no solo es un problema del PNIS, sino del divorcio entre la legislación ambiental y agraria, y la mala influencia del modelo de conservación que hemos tenido. El régimen de usos y limitaciones al acceso de la tierra de la legislación ambiental hace mucho ruido frente a las enormes necesidades de las poblaciones rurales.

El denominado modelo “Territorios para la conservación en áreas ambientales estratégicas” está basado en la idea recurrente de avanzar en el desarrollo sostenible para la conservación, el cuidado de los bosques, la reducción de la deforestación, la adaptación y mitigación del cambio climático, y la migración hacia un modelo económico que desde la legalidad genere equidad y productividad a la vez que proteja y ponga como

prioridad al ecosistema. Sin embargo, el documento no fue claro en determinar los procedimientos para firmar los contratos, ni las condiciones para verificar su implementación y el cumplimiento de los compromisos. Y esto fue más evidente cuando se mencionaron las causales de retiro del proyecto, lo que lleva a un desistimiento o revocatoria del otorgamiento del derecho de uso y, por analogía, al fin del acuerdo de conservación, pero no queda claro si esto implica el retiro definitivo del PNIS.

La redacción es caótica y dejó en el aire la pregunta de si la celebración del acuerdo de conservación y el pago por servicios ambientales (PSA) están necesariamente acompañados de la celebración de un contrato de otorgamiento de derechos de uso. Por un lado, se dice que las alternativas productivas que se van a impulsar se enmarcan en el turismo de naturaleza, la economía forestal, la bioeconomía y los negocios verdes. Por el otro, daba lineamientos para la implementación de proyectos para la generación de ingresos a partir de actividades que pretendan la restauración ecológica, la conservación y lógicas de intervención sostenibles en las áreas de reserva forestal afectadas por cultivos de hoja de coca. Lo que sí se aclara en el documento es que la implementación de una de las líneas productivas que se menciona en el párrafo anterior se puede acompañar de un incentivo a la conservación, aplicable a los “propietarios, poseedores u ocupantes de predios en áreas” protegidas.

La adopción de los incentivos a la conservación no solo impuso algo nuevo sobre lo negociado (algo que la Corte encontró legítimo y que se deriva de la aplicación del enfoque ambiental del AFP y del PNIS), sino que se impusieron nuevas condiciones que no se tuvieron en cuenta al momento de firmar acuerdos de sustitución, por la falta de alistamiento institucional o de capacidad técnica de la DSCI. Por ejemplo, el PNIS no sabía si una familia estaba o no en un Parque Nacional Natural al momento de firmar. Entonces, cuando llegó el momento de desarrollar el proyecto productivo, no se podían proponer proyectos ganaderos, por los límites en el uso del suelo que impone esa figura de protección ambiental. No podemos saber con certeza cuántas familias que no han recibido el proyecto del ciclo largo están en esta situación. El hecho de que la DSCI reporte que se firmaron 4.993 “contratos de conservación natural” en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo indica que la implementación del denominado enfoque ambiental fue muy reducida para analizar sus efectos. Al momento de vincular familias al PNIS no había un enfoque ambiental claro en el programa, sino más bien un afán por competir con

los otros métodos de erradicación. Esto intentó ser corregido por la DSCI en el curso de la implementación, y de una forma impositiva, cuando ya se habían vinculado las personas como lo muestra el caso de Miraflores.

La conclusión aparente de estas contrariedades podría estar dirigida al abandono del desarrollo alternativo, al cierre y liquidación del PNIS, y al abandono de la política de incentivos a la conservación. Seamos claros: esto no va a pasar. Necesitamos varios años de discusiones que permitan saber si es necesario hacerlo. Lo que sí se puede hacer es fortalecer institucionalmente el programa o sus sucesores para evitar que se cometan los errores administrativos, la falta de planificación, la falta de capacidad para comunicarse con los beneficiarios y la improvisación. Es evidente que debe haber una propuesta normativa más sólida alrededor de los esfuerzos por incluir en el programa los incentivos para la conservación, sobre todo de línea base, de procedimiento y de cronologías más realistas.

Por supuesto, se debe entender la necesidad de incluir dentro de la regulación del programa una manera de garantizar a la familia la gradualidad en el ingreso y una seguridad de ingresos en el proceso. Sin gradualidad no es posible construir el desarrollo alternativo y menos que los campesinos tomen los riesgos de cambiar actividades agropecuarias por otras que no han practicado nunca. Pero dado el problema de la penetración de la hoja de coca en los ecosistemas estratégicos, así como el marco jurídico actual que limita el acceso a la propiedad y el uso en las figuras de protección ambiental, es necesario implementar incentivos de largo plazo. El desarrollo sostenible requiere tiempo, y más si se trata de comunidades que viven en zonas con privaciones de derechos sociales enormes. El hecho de que las limitaciones al uso del suelo derivadas de la conservación ambiental y su desarrollo normativo sean una imposición a las familias campesinas que cultivan hoja de coca, resulta en una traslación directa de las presiones internacionales que sufre Colombia sobre su población más vulnerable, pero no resuelve el hecho de que hay una parte de la Amazonia que pertenece jurídicamente a las áreas protegidas, que ya no conservan las características que motivaron su creación.

Hoy día, muchas voces dicen que se debe cerrar el PNIS y buscar otras opciones, lo que nos lleva a considerar que el PNIS no es un programa de desarrollo alternativo cualquiera; que tiene un fundamento jurídico en un decreto ley que implementa el AFP, y que tiene una fuerza jurídica anclada en el concepto de “política de Estado que se debe cumplir

de buena fe”, lo que constituye un compromiso que se ha delimitado en acuerdos regionales e individuales de sustitución. Las decisiones de la Corte Constitucional imponen serias restricciones al Gobierno nacional para abandonar el programa, y, en todo caso, establecen estándares que los programas de desarrollo alternativo deben cumplir en el futuro.

El programa actual de sustitución es vinculante y contiene obligaciones adquiridas con las organizaciones y familias campesinas. El dilema acá es: cumplir un programa que hasta el momento es un costoso fracaso y que tiene problemas para armonizar la política de drogas con la política ambiental, o dar paso a nuevas estrategias que implican no cumplir las obligaciones adquiridas por el Gobierno nacional a través de los acuerdos colectivos y familiares de sustitución. Más allá del dilema, la confianza de las poblaciones campesinas en el Estado para solucionar los problemas derivados de la sustitución de la coca es mínima, así como el bajo goce efectivo de sus derechos que redundan en la alta dependencia territorial a esa economía. El campesinado que cultiva coca en la Amazonia está en una doble disputa jurídica con el Estado –que a su vez está siendo presionado por obligaciones internacionales– que lo lleva, de un lado, a ser responsable de las acciones de mitigación del cambio climático, a través del control de la deforestación, y, por el otro, a ser responsable de reducir el flujo de cocaína, a través de un modelo limitado de sustitución. Ambos problemas tienen una visión desde el derecho internacional y el Norte global.

Ideas para armonizar conservación y derechos de las familias campesinas que cultivan coca

La DSCI ha dado pasos en los últimos dos años hacia la reconversión productiva y la finalización del PNIS, pero aún no hay claridad sobre las maneras de armonizar las políticas de conservación y los derechos de las familias campesinas. El nuevo Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas (Res. 003 de 2024 de la ART), diseñado por la DSCI, pretende corregir los errores cometidos con el PNIS a través de la materialización de un modelo de reconversión económica de los territorios, la aplicación de la gradualidad como eje fundamental del desarrollo alternativo y la priorización de la asociatividad entre las comunidades para la gestión de los recursos. Sin embargo, la ejecución de los incentivos a la conservación sigue anclada a la regulación creada para el PNIS y todavía no responde a los retos que plantea la vida en los territorios que dependen de la coca.

A pesar de las críticas al concepto de conservación que hemos hecho, que incluye cuestionamientos a los mismos incentivos a la conservación, no queremos indicar que ni el uno ni los otros sean inservibles como formas de armonizar derechos campesinos con las agendas de mitigación o adaptación del cambio climático y conservación ambiental. Queremos cerrar este texto exponiendo lo que consideramos un catálogo de ideas para enfrentar la complejidad de la situación: cumplir con las obligaciones internacionales del Estado colombiano (con la política de drogas, la mitigación del cambio climático y la conservación ambiental), mientras se materializan los derechos de las poblaciones campesinas que derivan su sustento de la economía ilegal de la coca. De esta manera, proponemos algunas medidas para pensar nuevos proyectos de desarrollo alternativo con enfoque ambiental.¹ En primer lugar, debemos comenzar por resaltar que la confianza de las comunidades en el proceso de implementación y rediseño del PNIS está rota. Reconstruirla es necesario para responder a los retos que se han diseñado tanto en el AFP como en la política de drogas. En este sentido, es necesario aplicar un principio de “cumplimiento sinalagmático o recíproco” de los acuerdos, o, en otras palabras, permitir que las familias campesinas avancen en el cumplimiento de sus obligaciones en la medida que el Estado y el Gobierno implementen las que son de su competencia. En este sentido, la Sentencia SU-545 de 2023 ayudó al declarar la vinculatoriedad de los acuerdos de sustitución, que a su vez podrían tener el beneficio de desnacionalizar el desarrollo alternativo a partir de programas más locales y cercanos a las poblaciones que cultivan o dependen de la hoja de coca.

Una nueva versión del PNIS debe dar respuesta a las falencias que generó el abandono de la gradualidad. Es decir, pensar en la necesidad de incluir dentro de la regulación del programa una manera de garantizar a la familia la gradualidad en el reemplazo de los ingresos provenientes del mercado ilegal, así como una seguridad de ingresos provenientes del proceso de sustitución. Sin gradualidad no es posible construir el desarrollo alternativo y menos que el campesinado asuma los riesgos de cambiar actividades agropecuarias por otras que no ha practicado nunca, como el ecoturismo o los frutos del bosque amazónico. Asimismo, implica pensar

1. Algunas ideas que exponemos están alimentadas por el Diálogo “La sustitución con enfoque ambiental” que coorganizamos con la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en junio de 2022.

en que estos rediseños deben tener una visión de largo plazo y no de corto o mediano plazo como han sido pensados hasta ahora, pues el desarrollo sostenible requiere tiempo, y más si se trata de comunidades que viven en zonas con privaciones de derechos sociales enormes.

En segundo lugar, el Gobierno y las organizaciones sociales deben tomarse en serio las instancias de participación. Es decir, el proceso de sustitución debe fortalecer al sujeto político campesinado a través de la participación activa. Para este propósito, las instancias de participación del PNIS deben considerarse como un criterio de constitucionalidad de las decisiones sobre desarrollo alternativo, y no solo como instancias competentes para orientar la implementación de un programa. De manera que si el Gobierno nacional desea legitimar el desarrollo alternativo ante la población campesinas debe volver estas instancias como núcleos de consulta de las principales decisiones territoriales del programa. Esta medida ayudaría a atenuar la centralización del PNIS, que es una entidad de carácter nacional, y que ha significado un rompimiento del diálogo con las entidades territoriales que deberían aportar con recursos, decisiones de ordenamiento ambiental y apoyo logístico a la implementación del programa.

En tercer lugar, es necesario implementar cambios en la política de drogas que lleven a la gradualidad, la eliminación del estigma de la hoja de coca y la posibilidad para las familias campesinas de producir coca para usos industriales, científicos, medicinales o regulados. Esto lleva a “desnarcotizar” la agenda de desarrollo alternativo, reconocer que la coca es solo la punta visible de una problemática social, económica y política mucho más profunda, y aceptar que la coca puede seguir existiendo en los territorios bajo un modelo de regulación que permita a las poblaciones campesinas participar de un mercado legal, donde puede aportar la materia prima o un producto con valor agregado que sustituya el ingreso ilegal. Aunque no es el propósito de este texto, consideramos que la regulación del uso adulto de la cocaína debería proteger la participación justa y equitativa de las poblaciones campesinas, quienes deberían ser los principales proveedores de las materias primas en un eventual mercado legal.

En cuarto lugar, los programas de desarrollo sostenible y los incentivos a la conservación deben respetar la racionalidad económica de las familias campesinas. Es fundamental que la seguridad jurídica de estas familias refuerce el respeto por los mecanismos que tienen para tomar decisiones económicas sobre la base de recursos escasos y condiciones adversas para el mantenimiento de la vida en los territorios donde se asientan.

Los programas de sustitución que incluyan incentivos a la conservación deben respetar el hecho de que la familia campesina es una unidad de consumo y producción, lo que hace que el costo del fracaso en una actividad productiva sea tal, que si no se termina beneficiando la seguridad y rentabilidad que tienen sobre el beneficio a largo plazo, la entidad que administra el programa deberá asumir los ingresos de la familia directamente. Los PSA, contratos de uso de suelo o acuerdos de conservación pueden ser herramientas pertinentes para armonizar los derechos campesinos y los objetivos de conservación y mitigación del cambio climático, pero deben garantizar el derecho a la información, a la participación en la formulación de las cláusulas y restricciones a los usos o el acceso a la tenencia, posesión o propiedad. Deben otorgar seguridad jurídica a las familias para que puedan seguir desarrollando las dimensiones de su identidad campesina, y garantizar el debido proceso al momento de evaluar el cumplimiento de sus obligaciones adquiridas.

La conservación ambiental no se puede prestar para precarizar la relación jurídica de la familia campesina con el predio en el que trabaja. La población campesina tiene una relación especial con la tierra y una territorialidad distinta a otros grupos poblacionales que habitan la ruralidad. Allí vale la pena preguntarse cuál es el propósito de la conservación, bajo qué figuras se debería hacer y cómo quedan paradas las comunidades campesinas cuando el Estado toma la decisión de declarar figuras como los parques nacionales o las reservas forestales, debido a que las estrategias de conservación no operan en el vacío, y las comunidades campesinas pueden ser imprescindibles para minimizar el riesgo de depredación/deforestación de los ecosistemas estratégicos. Esto invita a un nuevo concepto de conservación que supere la visión del “santuario” y entienda que hay usos y presencias productivas de las poblaciones campesinas. Se podría decir que deberíamos acoger un ecologismo del bienestar donde se aplique el principio de “conservar para vivir mejor”.

La manera en que el desarrollo alternativo se puede articular a los esfuerzos del Estado colombiano para la mitigación de los efectos derivados del cambio climático no solo se reduce al control de la deforestación –o el tumbado de la selva– para el cultivo de hoja de coca. Hay tres cosas que se pueden incluir en un programa al respecto. En primer lugar, la sustitución que se lleve a cabo en el mediano plazo debe evitar que se cultiven nuevas hectáreas de coca ya sea en territorios incorporados a la producción agrícola o en predios que estén bajo figuras de protección ambiental. También

debe pensar una manera de reducir los impactos que tiene la transformación de la hoja de coca, particularmente en la disposición de los residuos químicos. Por último, se debe reconocer que el ecologismo del bienestar desde las acciones para reducir la dependencia económica que tienen las familias del mercado ilegal de coca implica mejorar, a nivel comunitario o colectivo, los ingresos derivados de la conservación de los bosques, la protección de la biodiversidad, el mantenimiento de las condiciones para la prestación de servicios ecosistémicos y la participación en la gobernanza ambiental. Es decir, si los nuevos desafíos de desarrollo alternativo quieren apostarle a las estrategias para mitigar el cambio climático, desde los derechos de las poblaciones campesinas, la conservación debe enriquecerlas económicamente, fortalecerlas institucionalmente y empoderarlas frente a las incertidumbres de la reconversión productiva y la transformación territorial.

REFERENCIAS

- Amaya, Á. (2020). *Régimen jurídico-ambiental de los recursos forestales en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ca5324f7-f531-40a8-83c6-dd8ae-ce19c07>
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2017). Bringing production and employment back into development: Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(1), 173-187. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw029>
- Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2021). Modelo de otorgamiento de derechos de uso sobre predio baldío inadjudicable. Disponible en <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/ANT-COU-1991-2021.pdf>
- Arenas, P., Majbub, S. y Bermúdez, S. (2018). *Entradas y salidas: una actualización del estado del arte de la sustitución de cultivos*. Indepaz - OCCDI Global. <https://visomutop.org/entradas-y-salidas-libro-web-indepaz/>
- Armenta, A. y Jelsma, M. (2015). *Guía básica: las convenciones de drogas de la ONU*. Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu>
- Arrieta Vera, S., Cuéllar Pizano, C., Gómez Duarte, C., González Sánchez, N., Guerrero Álvarez, E., Herrera Molano, D., Rodríguez Mora, A. L. y Varela Rico, M. C. (2022, julio 12). *No enreden la paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- Barrera-Ramírez, J., Prado, V. y Solheim, H. (2019). Life cycle assessment and socioeconomic evaluation of the illicit crop substitution policy in Colombia. *Journal of Industrial Ecology*, 23(5), 1237-1252. <https://doi.org/10.1111/jiec.12917>
- Bautista Revelo, A. J., Capacho, B., Cruz, L., Martínez, M., Pereira, I. y Ramírez, L. (2018). *Voces desde el cocal: Mujeres que construyen territorio*. De-

justicia. <https://www.dejusticia.org/publication/voces-desde-el-cocal-mujeres-que-construyen-territorio/>

- Bermúdez Liévano, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Instituto para las Transiciones Integrales-IFIT). <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/Los-debates-de-La-Habana-Una-mirada-desde-adentro.pdf>
- Bernal, J. L., Garzón, J. C. y Riveros, C. (2020). *Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ¿por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones?* (Notas estratégicas No. 17). Fundación Ideas para la Paz. https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf
- Bewley-Taylor, D. (2016). Towards metrics that measure outcomes that matter. *Global Drug Policy Observatory Policy Brief*, 10(16). <https://www.swansea.ac.uk/media/Towards-Metrics-that-Measure-Outcomes-that-Matter.pdf>
- Brombacher, D. y Westerbarkei, J. (2019). From alternative development to sustainable development: The role of development within the global drug control regime. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), Article 1. <https://eprints.lse.ac.uk/100344/>
- Buxton, J. (2015a). *Drug crop production, poverty, and development*. Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/drug-crop-production-poverty-and-development>
- Buxton, J. (2015b). Drugs and development: The great disconnect. *Global Drug Policy Observatory Policy Report*, 2(66). <https://www.swansea.ac.uk/media/Drugs-and-Development-The-Great-Disconnect.pdf>
- Buxton, J. (2020). Drug control and development: A blind spot. *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, 12, Article 12. <https://doi.org/10.4000/poldev.3667>
- Carleton, T. A. y Hsiang, S. M. (2016). Social and economic impacts of climate. *Science*, 353(6304). <https://doi.org/10.1126/science.aad9837>
- Cepal y Patrimonio Natural (2013). *Amazonia posible y sostenible*. Cepal - Parques Nacionales Naturales - Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/amazonia_posible_y_sostenible.pdf
- Chaparro, S. y Cruz-Olivera, L. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Dejusticia.

- Chouvy, P.-A. (2011, noviembre 4). Morocco said to produce nearly half of the world's hashish supply. *Jane's Intelligence Review*. <https://www.geopium.org/morocco-said-to-produce-nearly-half-of-the-worlds-hashish-supply/>
- Coalición de Acciones para el cambio. (2019). *La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década*. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/02/infografiasCND-Feb8-VF-1.pdf>
- Colchester, M. (1994). Salvaging nature: Indigenous peoples, protected areas and biodiversity conservation. *UNRISD Discussion Papers, DP 55*, 87. <https://books.google.com.co/books?id=xUe5XvFM3NsC&pg=PP1&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
- Comisión Colombiana de Juristas (2020). *La erradicación forzada no es la solución*. CCJ. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=353
- Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Excelencia en la Justicia, Fundación Ideas para la Paz, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes y Dejusticia (2017, abril 25). Comunicado sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/25-04-17-Comunicado-Plural-Sustitucion-de-cultivos-1.pdf>
- Comisión de Expertos (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia: Documento técnico para su definición, caracterización y medición*. ICANH.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). *Informe de gestión PNIS - Corte: 31 de diciembre de 2019*. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2021/01/Informe-Gesti%C3%B3n-PNIS-31-dic-2019.pdf>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2022, febrero 28). *Avanza la sustitución con legalidad*. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Asi-avanza-la-sustitucion.-junio-2020.pdf>
- Corporación Viso Mutop (2023). *PNIS: entre las aspiraciones e ilusiones campesinas*. Corporación Viso Mutop. <https://visomutop.org/pnis-entre-las-aspiraciones-e-ilusiones-campesinas/>
- Cruz-Olivera, L., Malagón, A. y Castiblanco, C. (2020). *El daño que nos hacen: Glifosato y guerra en Caquetá / Ejercicio de memoria histórica sobre el territorio caqueteño en medio de la guerra contra las drogas*. Dejusticia.

<https://www.dejusticia.org/lanzamos-informe-sobre-el-glifosato-y-la-guerra-en-caqueta-que-sera-presentado-a-la-comision-de-la-verdad/>

- Cruz-Olivera, L. (2020). *Sustituir antes que erradicar, erradicar antes que fumigar*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/sustituir-antes-que-erradicar-erradicar-antes-que-fumigar/>
- DANE (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Dávalos, L. M., Bejarano, A. C., Hall, M. A., Correa, H. L., Corthals, A. y Espejo, O. J. (2011). Forests and drugs: Coca-driven deforestation in tropical biodiversity hotspots. *Environmental Science & Technology*, 45(4), 1219-1227. <https://doi.org/10.1021/es102373d>
- Dávalos, L. M., Sanchez, K. y Armenteras, D. (2016). Deforestation and coca cultivation rooted in twentieth-century development projects. *BioScience*, 66(11), 974-982. <https://doi.org/10.1093/biosci/biw118>
- Defensoría del Pueblo (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito—PNIS*. Defensoría del Pueblo. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- Dejusticia (2019). *¿Por qué el gobierno no debería retomar las fumigaciones aéreas con glifosato?* Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/por-que-el-gobierno-no-deberia-retomar-las-fumigaciones-aereas-con-glifosato/>
- Dejusticia (2020). *Acción de tutela presentada por Pablo Teodoro Cuarán Rosero y otros*. Expedientes No. 11001310303820200012001 contra Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y otros. <https://www.dejusticia.org/campesinos-excluidos-del-pnis-en-putumayo-y-narino/>
- Dejusticia (2021). *Intervención del centro de estudios de derecho, justicia y sociedad –Dejusticia–*. Expedientes No. T-8020865, T-8097843, T-7963865. Acciones de tutela presentadas por la Red de Derechos Humanos del Pacífico Nariñense (Redhpana) y otros, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez (CCALP) y otros, y la Asociación de Trabajadores Campesinos de Caji-

bio (ATCC) y otros. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/11/20211029-Intervencion-Eradicaciones-Rad.-T-8020865-T-8097843-T-7963865-1.pdf>

- Dejusticia (2023). Intervención centro de estudios de derecho, justicia y sociedad –Dejusticia–. Expediente No. T-9055571. Acción de tutela instaurada por Jomary Ortegón Osorio y Rosa María Mateus Parra, integrantes del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar) en Agencia Oficiosa de los campesinos y campesinas con vinculación al Programa PNIS Miraflores, Guaviare, en contra de la Presidencia de la República, Agencia de Renovación del Territorio (ART), Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. <https://www.dejusticia.org/litigation/incumplimientos-del-pnis-afectan-a-942-familias-en-guaviare/>
- Diegues, C. (2000). *El mito moderno de la naturaleza intocada*. Ediciones Abya-Yala. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1461&context=abya_yala
- Diskul, M. L. D., Ninnad, R., Skinner, A. y Rajatanarvin, V. (2019). Development not drug control: The evolution of counter narcotic efforts in Thailand. *Journal of International Education and Development*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.31389/jied.16>
- DNP (2023). *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS*. DNP - Unión Temporal Ipsos - Uniandes PNIS. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones/1269>
- Duarte, C. y Camacho, J. (2016). Editorial. Campesinos y ruralidad en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1). <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/46>
- Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>
- Eckersley, R. (1992). *Environmentalism and political theory: Toward an ecocentric approach*. State University of New York Press.
- El Espectador (2020, mayo 12). *Más de 230.000 familias campesinas dependen del cultivo de coca en Colombia*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/mas-de-230000-familias-campesinas-dependen-del-cultivo-de-coca-en-colombia-article-919187/>

- Elliott, C. (1996). Paradigmas de conservación forestal. *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales*, 47(4). <https://www.fao.org/3/w2149s/w2149s03.htm>
- Engel, S., Pagiola, S. y Wunder, S. (2008). Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65(4), 663-674. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.03.011>
- Erasso, C. y Vélez, M. A. (2020). ¿Los cultivos de coca causan deforestación en Colombia? (Documento temático No. 5, p. 15). Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/ce2e30f5-b621-4852-96a7-d8344e4a6114>
- Eventon, R. (2020). Drug policy and the development fallacy. *Global Drug Policy Observatory*, 16. <https://www.swansea.ac.uk/media/Policy-Brief-15.pdf>
- Ferraro, P. J. (2001). Global habitat protection: Limitations of development interventions and a role for conservation performance payments. *Conservation Biology*, 15(4), 990-1000. <https://www.jstor.org/stable/3061318>
- Friedlingstein, P., O'Sullivan, M., Jones, M. W., Andrew, R. M., Bakker, D. C. E., Hauck, J., Landschützer, P., Le Quéré, C., Luijkx, I. T., Peters, G. P., Peters, W., Pongratz, J., Schwingshackl, C., Sitch, S., Canadell, J. G., Ciais, P., Jackson, R. B., Alin, S. R., Anthoni, P., ... Zheng, B. (2023). Global carbon budget 2023. *Earth System Science Data*, 15(12), 5301-5369. <https://doi.org/10.5194/essd-15-5301-2023>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso* (No. 6). FIP. http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf
- Fundación Ideas para la Paz-UNODC (2018). *¿Quiénes son las familias que viven en en las zonas con cultivos de coca?* FIP-UNODC. https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf
- Garzón, J. y Riveros, C. (2018). *Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos: Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural* (Nota estratégica No. 8). Fundación Ideas para la Paz. https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AccesosTierras.pdf
- Garzón, J., Rueda, A. y Dueñas, C. (2022). *¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones clave para los primeros 100 días de Gobierno*. Fundación Ideas para la Paz. <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-ana>

[lisis/2022-07/que-hacer-con-el-pnis-decisiones-claves-para-los-primeros-100-dias-de-gobierno](https://doi.org/10.31389/jied.2020)

- Gelvez, J. y Angarita, M. (2024). Incentives war: The consequences of announcing a substitution policy on coca cultivation in Colombia. *Journal of International Economic Development*, 5(1). Article 1. <https://doi.org/10.31389/jied.2020>
- Gjertsen, H. y Niesten, E. (2010). Incentive-based approaches in marine conservation: Applications for sea turtles. *Conservation and Society*, 8(1), 5-14. <https://www.jstor.org/stable/26392990>
- Gobierno de Colombia (2018). *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques*. Gobierno de Colombia - MinAmbiente - IDEAM. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/EICDGB-Bosques-Territorios-Vida.pdf>
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>
- Gobierno Nacional (2017). *Plan marco de implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y de la construcción de una Paz estable y duradera*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Gómez-Lee, M. (2019). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Comunidad epistémica de los límites planetarios y cambio climático. *Opera*, 24, 69-93. <https://www.redalyc.org/journal/675/67559606005/html/>
- González, M. (2001). Retos y dificultades de la sustitución de cultivos ilícitos. En *Cultivos ilícitos en Colombia: Memorias del foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000 Universidad de los Andes* (pp. 69-75). Universidad de los Andes, Fundación Compartir y UNDCP. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/52f1d9c3-9d7f-4f1a-9b84-65a8fce82238>
- González, C. (2018). *Ambiente y derechos étnicos vs. Cultivos prohibidos. Sustitución de coca en zonas de reserva forestal, parques naturales y territorios colectivos*. Indepaz.
- Hynes, W. y Alimi, D. (2014). *Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda*. <https://drugpolicydebateradar.files.wordpress.com/2014/08/why-illicit-drugs-cannot-be-ignored-in-the-post-2015-development-agenda.pdf>

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2018). *Detección Temprana de Deforestación – DTD* (Boletín 33). Ideam.
- Ideam, Fundación Natura, PNUD, MADS, DNP y Cancillería (2022). *Informe del inventario nacional de GEI 1990-2018 y carbono negro 2010-2018 de Colombia: Tercer informe bienal de actualización de cambio climático de Colombia dirigido a la convención Marco de las Naciones unidas sobre Cambio Climático*. Ideam - Fundación Natura -PNUD -MADS - DNP - Cancillería. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Annex%20BUR3%20COLOMBIA.pdf>
- Ideam, PNUD, MADS, DNP y Cancillería (2017). *Tercera comunicación nacional de Colombia a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC)*. Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, FMAM.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. https://humanas.org.co/pazconmujeres/wp-content/uploads/2021/04/primer-informe_kroc-2017.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018). Anexo I: Glosario. En R. Matthews (Ed.). *Calentamiento global de 1,5 °C: Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 oC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza* (pp. 73-94). IPCC. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/10/SR15_Glossary_spanish.pdf
- Isacson, A. (2012). *Consolidating “consolidation” Colombia’s “security and development” zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept*. WOLA. https://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.pdf
- Jelsma, M. (2018). *Vasos comunicantes... Derechos humanos, cultivo ilícito y desarrollo alternativo*. Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/vasos-comunicantes-derechos-humanos-cultivo-ilicito-y-desarrollo-alternativo>
- Lozano, I. y Restrepo, J. C. (2016). El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia. En *El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia* (pp. 279-313). Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10101>

- Lyons, K. (2021). Mejorar los conflictos: derechos de la Amazonía en mundos cosmopolíticos. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 23(2). <https://doi.org/10.17151/rasv.2021.23.2.6>
- Machuca, D. (2021). *La Paz con hambre y bala está muy difícil: Reporte de seguimiento a la implementación del PNIS*. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. <https://www.observatoriodetierras.org/la-paz-con-hambre-y-bala-esta-muy-dificil-informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-del-pnis/>
- Manrique Vargas, C. E. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 23(41), 109-141. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-47722004000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Mansfield, D. (1999). Alternative development: The modern thrust of supply-side policy. *Bulletin on Narcotics*, 51(1 y 2), 23. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1999-01-01_1_page004.html#_10
- Martínez, J. (2006). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración* (2.ª ed.). Icaria - Antrazyt - Flacso.
- Mejía, D. y Rico, D. (2010). *La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia* (007293; Documentos CEDE). Universidad de los Andes - CEDE. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/microeconomiaproduccioncoca-Daniel-MRico.pdf>
- Mejía, V. (2021). Análisis de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): 2017-2019. *Análisis Jurídico - Político*, 3(5), 171-199. <https://doi.org/10.22490/26655489.4530>
- Mejía, N., Dueñas, C. y García, N. (2023). *Consecuencias no intencionadas de la política de drogas: Evidencia del PNIS sobre la deforestación en Colombia* (Documento temático No. 36). Cesed - Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/7b3b6faf-4d10-4441-beb9-7e1be8d0c82a>
- Mendoza, M. (2023). *Zona de reserva campesina La Guardiania del Chiribiquete: La propuesta de campesinos excocaleros para detener la deforestación de las selvas en Guaviare*. Cealdes. <https://oad-cealdes.org/portfolio/guardianadelchiribiquete-2/>
- Mendoza Ospina, D. (2017). Reivindicando al campesinado en Colombia: Análisis de las fallas de redistribución y de reconocimiento en la imple-

mentación de las Políticas Agrarias de los Siglos XX - XXI, y en la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras [Tesis de maestría], Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/64035>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017). *Política nacional de cambio climático*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>

Molina, J. (2021). La explotación de baldíos y bosques en Colombia. Algunas reflexiones sobre las legislaciones paralelas (1829-1974). En M. García y Á. Amaya (Eds.), *Derecho forestal: Estrategias para la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales* (pp. 34-86). Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/2eb553f3-525e-4e0b-9ddf-38bc5c4a202a/content>

Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N. y May, P. H. (2010). Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69(6), 1202-1208. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.11.006>

Naciones Unidas, Asamblea General. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo Resolución A/RES/68/196, de 1 de octubre de 2013. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2013/A_RES_68_196.pdf

Observatorio de Tierras (2020). *Erradicación forzada: Una política que mata*. Observatorio Tierras. <https://www.observatoriodetierras.org/erradicacion-forzada-politica-que-mata/>

Ocampo, J. A., Rada, C. y Taylor, L. (2009). *Economic structure, policy, and growth*. <https://doi.org/10.7916/D8736XS0>

ODC (2024). *Sistema de información de Drogas de Colombia* [Dataset]. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO.aspx>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2010). *Desarrollo Alternativo en el área andina: Guía Técnica*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrollo_alternativo.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018). *Comunidad, bosque y coca: Un camino para la acción*. Editorial Scripto.

https://www.gdpd.org/fileadmin/media/publikationen/deforestation_comunidad_bosque_y_coca_con_insertos_2_.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). *Informe No. 19 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_19.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021). *Informe No. 23 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_23.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2022a). *Booklet 5: Las drogas y el medioambiente*. En *Informe Mundial sobre las drogas*. UNODC. https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_5_spanish.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2022b). *Informe No. 24 Monitoreo Integral al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos—PNIS*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Diciembre/INFORME_PNIS_24.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia (2023). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2022*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia (2022). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. UNODC. <https://www.unodc.org/do>

cuments/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Ilicitos_2021.pdf

- Olaya, C. (2022). *¿Carne deforestadora? Cuellos de botella en el control de las cadenas de suministro de carne bovina en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/05/CarneDeforestadora-Web-Jun8-1.pdf>
- Ortiz, C. E. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 143-166. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrollorural/article/view/1282>
- Pérez, E. (2006). Agricultura, cultivos ilícitos y desarrollo rural en Colombia. *Debate Agrario*, 41, 229-245. https://www.academia.edu/4437774/Agricultura_cultivos_ilicitos_y_desarrollo_rural_en_colombia
- Pérez, R. (2011). Ambientalismo y desarrollo sustentable: tramas del sistema capitalista. *LiminaR*, 9(2), 181-199. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-80272011000200012&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- PNNC (2001). *Política de participación social en la conservación*. Parques Nacionales Naturales de Colombia. <https://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/05/POLITICA-DE-PARTICIPACION-SOCIAL.pdf>
- PNNC (2023). Documento consolidado sobre elementos para abordar el concepto de sujeto campesino en condiciones de vulnerabilidad en las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales.
- Procuraduría General de la Nación (2019, agosto). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/primer_informe_al_congreso_avance_acuerdo_2016_2019.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/TercerInformealCongreso_2021_25_Conlinks.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2022). *Cuarto informe al Congreso sobre el estado del avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2022/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Resumen%20Ejecutivo_Radicaci%C3%B3n%20%28%29.pdf
- Quintero Cristancho, S., Mantilla Valbuena, S. y Roman Romero, R. (2023). Modelos del desarrollo y construcción de paz en la sustitución de

- cultivos de coca. Análisis de la participación comunitaria en los casos de Bolivia y Colombia. *Estudios Políticos*, 67. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n67a10>
- Ramírez, J. G., Barón, M., Duncan, G. y Jaramillo, A. (2010). *Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: Una aproximación*. <https://repository.eafit.edu.co/items/686efd89-e9b4-4567-a4e3-e09f19f2ffdb>
- Rebolledo-Castillo, D. (2023). El desarrollo alternativo (2003-2021): un análisis desde los participantes. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(42), 353-379. <https://doi.org/10.21830/19006586.1120>
- Reinert, E. (2006). *Development and social goals: Balancing aid and development to prevent 'Welfare Colonialism'*. OECD iLibrary. <https://doi.org/10.18356/f55652e1-en>
- Restrepo, D. y Ramos, B. (2023). Desarrollo alternativo y rural con enfoque territorial. Documento sin publicar.
- Rincón-Ruiz, A., Correa, H. L., León, D. O. y Williams, S. (2016). Coca cultivation and crop eradication in Colombia: The challenges of integrating rural reality into effective anti-drug policy. *The International Journal on Drug Policy*, 33, 56-65. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.06.011>
- Rincón-Ruiz, A. y Kallis, G. (2013). Caught in the middle, Colombia's war on drugs and its effects on forest and people. *Geoforum*, 46, 60-78. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.12.009>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Á., Chapin, F. S. I., Lambin, E., Lenton, T., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P., Costanza, R., Svedin, U., ... Foley, J. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2). <https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>
- Rodríguez, A. (2021). *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Fescol. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf>
- Rodríguez, A. (2022). *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*. Fescol. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/19179.pdf>
- Rodríguez, C., Rodríguez, D. y Durán, H. (2017). *La paz ambiental*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_924.pdf

- Rosales García, C. M. (2016). Reconociendo y comprendiendo la naturaleza del mínimo vital. *Criterio jurídico*, 16(2), 113-140. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7288097>
- Rubiano-Lizarazo, J., Marín Llanes, L., Dávalos, E., Hernández, E. y Vélez, M. A. (2022). *Caracterización de los hogares vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en zonas de manejo especial* (Documento temático No. 30). Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/07f16139-28b2-4e79-8a0a-9280dca331ff>
- Rubiano-Lizarazo, J., Vélez, M. A. y Arenas, P. (2022). *¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los Departamentos de Guaviare y Putumayo* (Comentario de política No. 8). Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/981d4eed-3923-4e18-bef7-17976120c7f0>
- Rueda, A., Sudarsky, J., Buitrago, A. y Garzón, J. (2021). *Los acuerdos de conservación con las comunidades campesinas: Una ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos ilícitos en las áreas protegidas* (Notas estratégicas No. 23). Fundación Ideas para la Paz. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AcuerdosConservacion.pdf
- Santacoloma, L. (2024). Territorios boscosos: ¿Cómo direcciona el Estado el manejo de los bosques en el contexto de la emergencia climática? (sin publicar).
- Santos, H., Schmidt, A. y Wahl, S. (2022). La deforestación relacionada con la coca en Colombia: un llamado para alinear las políticas de drogas y ambientales para el desarrollo sostenible. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 10-23. <https://jied.lse.ac.uk/articles/79/files/submission/proof/79-1-1580-2-10-20220822.pdf>
- Scott, J. C. (1977). *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in southeast Asia*. Yale University Press.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, Cinep/PPP-Cerac (2022, agosto). *Undécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia – Cinep/PPP*. <https://www.cinep.org.co/es/undecimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac (2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*.

- Seguino, S. (2017). How economies grow: Alice Amsden and the real-world economics of late industrialisation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(1), 99-110. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw033>
- Thoumi, F. (2005). Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. *Análisis Político*, 18(54), 30-48. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46640>
- Thoumi, F. (2009). From drug lords to warlords: Illegal drugs and the unintended consequences of drug policies in Colombia. En *Government of the shadows: Parapolitics and criminal sovereignty* (pp. 205-225). Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p870.15>
- Transnational Institute (TNI) (2002). *Desarrollo alternativo y erradicación: Un enfoque desequilibrado* (TNI Briefings series No. 4). <https://www.tni.org/files/download/200703161806508757.pdf>
- Torres Bustamante, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana: El caso de Putumayo*. Odecofi-Cinep.
- Torres Bustamante, M. C. (2021). Arroz y coca: una modernización agrícola desigual y violenta en el Ariari, Colombia, 1950-1990. *Análisis Político*, 34(103). <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.102174>
- Ungar, P. (2012). *Planear en el trópico, conocimiento y acción en la gestión de parques nacionales en Colombia: El caso del Parque Nacional Natural Amacayacu* [Tesis doctoral], Universidad Autónoma de Barcelona.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia, escala 1:100.000*. UPRA. https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Projects_Documents/IDENTIFICACION%20GENERAL%20DE%20LA%20FRONTERA%20.pdf
- Vanegas-Cubillos, M., Sylvester, J., Villarino, E., Pérez-Marulanda, L., Ganzenmüller, R., Löhr, K., Bonatti, M. y Castro-Nunez, A. (2022). Forest cover changes and public policy: A literature review for post-conflict Colombia. *Land Use Policy*, 114. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.105981>
- Vargas, A. y Reyes, M. (2011). Incentivos económicos para la conservación de áreas naturales: Una revisión de la literatura. *Lecturas de Economía*, 74, 151-170. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155222746006>

- Vargas, R. (2010). *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: Propuestas hacia un cambio de estrategia*. DIAL. http://viva.org.co/cajavirtual/svc0231/articulo1109_231.pdf
- Vélez, M. A. y Marín Llanes, L. (2022, enero 27). *No habrá fumigación, apostémosle a la sustitución*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/no-habra-fumigacion-apostemosle-a-la-sustitucion/>
- Verdad Abierta (2017, marzo 4). *Campesinos cocaleros de Guaviare, inconformes con el Gobierno nacional*. VerdadAbierta.com. <https://verdadabierta.com/campesinos-cocaleros-de-guaviare-inconformes-con-el-gobierno-nacional/>
- Vesga Arango, S. (2023, septiembre). *El juego de la paz: construcción de confianza, sustitución de cultivos y sus efectos sobre el desarrollo rural y la seguridad territorial*. CEDE. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/67126821-432f-430f-91b1-8672e3d031d1>
- Youngers, C. (2012). *Principios guía internacionales de las NN.UU. sobre desarrollo alternativo*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/principios-guia-internacionales-de-las-nnuu-sobre-desarrollo-alternativo/>
- Zambrano, D. (2023, septiembre 11). *La victoria del campesinado: una lección de dignidad, persistencia y amor por la tierra*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/campesinado-lucha-y-victoria-constitucional/>

ANEXOS

Para consultar los anexos mencionados a lo largo del texto les invitamos a visitar la página del libro en el portal www.dejusticia.org

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES.

La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA.

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Juan Camilo Cárdenas C.,
Juan David Oviedo M.,
Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA.
La segregación residencial
y las condiciones de vida
en las ciudades**

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla,
César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría,
Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la
reforma política de 2011.**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES
DEL CONGRESO. Una historia
por contar**

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila,
Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS.
Políticas de drogas y derechos
humanos**

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra,
Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR
DECISIONES
SOBRE DERECHOS SOCIALES.
Estrategias para los jueces,
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS
COMUNICACIONES EN COLOMBIA.
El abismo entre la capacidad
tecnológica y los controles legales**

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUMPIR EL DERECHO.
Facultades de la Superintendencia
Nacional de Salud
en materia de IVE**

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN
INFORMACIÓN PÚBLICA.
Oscuridad en lo privado y luz en lo
público**

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?
Una tensión entre seguridad e
intimidad**

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO.
Una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:
una buena idea mal administrada

Publicación digital
Equipo de investigación:
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez,
Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. *El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza*

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPTIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital
Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS.
Abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa
Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.
La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo,
Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES. *La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*

Publicación digital e impresa
Nina Chaparro González,
Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL.
Retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille,
María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero,
Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA. Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco,
Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano,
Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes,
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS. Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE. El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Anna Joseph,
Margarita Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa
Valentina Roza Rangel
2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango,
María Ximena Dávila Contreras
2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Diana Esther Guzmán,
Silvia Rojas Castro
2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo,
Blanca Capacho Niño,
Margarita Martínez Osorio
2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Margarita Martínez, Nina Chaparro
2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo, Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA. La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS.
La competencia limitada de la
Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo,
Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ
QUÉ COMES. Oferta y publicidad
en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.
Acceso a cuidados paliativos
y tratamiento por consumo
de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES
EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS. Reto a la reparación
con vocación transformadora

Publicación digital e impresa
Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.
La ola verde y los retos
hacia la regulación

Publicación digital e impresa
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y
PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES MIGRANTES
EN EL SISTEMA EDUCATIVO
COLOMBIANO. Avances, retos y
recomendaciones

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera,
Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.
El rol de los tribunales de ética
médica en la garantía de los
derechos sexuales y reproductivos

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL
EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ.
Experiencias regionales
de convivencia pacífica
en Montes de María

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.
Empresas y datos personales
en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos:
Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui,
Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ.
Tensiones, problemas,
posibilidades

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada,
Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• DOCUMENTOS 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para la igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital
Rachel Davidson Raycraft,
Rebecca Robinson, Jolena Zabel
Colaboradores:
Nelson Camilo Sánchez León,
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro González
2020

• DOCUMENTOS 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa
María Paula Tostón Sarmiento
2020

• DOCUMENTOS 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Fabio E. Velásquez
2021

• DOCUMENTOS 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa
Juana Dávila Sáenz, Felipe León,
Bibiana Ramírez, Ricardo Cruz,
Juan Diego Restrepo
2021

• DOCUMENTOS 66

OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

TERRITORIO WAYÚU: ENTRE DISTANCIAS Y AUSENCIAS. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia

Publicación digital e impresa
Julián Gutiérrez-Martínez,
Ana María Narváez Olaya,
Johnattan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana,
María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán,
David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo,
Hugo Castro Cortés
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS. Una mirada desde la justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá 2010-2020

Publicación digital e impresa
Diana León Torres,
Sebastián Rubiano,
Vanessa Daza Castillo
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES EN COLOMBIA. Un estudio sobre apartheid educativo

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Leonardo Fergusson
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DESIGUALDADES DIGITALES. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia

Publicación digital e impresa
Víctor Práxedes Saavedra Rionda,
Daniel Ospina-Celis,
Juan Carlos Upegui Mejía,
Diana C. León Torres
2021

• DOCUMENTOS 72

¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a la verdad y reconocimiento de responsabilidad por quienes serán seleccionados en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2021

• DOCUMENTOS 73

NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS: un análisis constitucional de siniestralidad y seguridad vehicular en Colombia

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana
Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 74

SEGURIDAD VEHICULAR Y DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO: preguntas y respuestas para Colombia

Publicación digital e impresa
René Urueña Hernández,
Paula Angarita Tovar,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 75

¿BARRERAS INSUPERABLES? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aarón Alfredo Acosta,
Nelson Camilo Sánchez
2021

• DOCUMENTOS 76

TOAR ANTICIPADOS Y SANCIONES PROPIAS: reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Clara Sandoval Villalba,
Hobeth Martínez Carrillo,
Michael Cruz Rodríguez,
Nicolás Zuluaga Afanador,
Juliana Galindo Villarreal,
Pilar Lovelle Moraleda,
Juliette Vargas Trujillo,
Adriana Romero Sánchez,
Andrea Rodríguez Daza
2021

• DOCUMENTOS 77

**¿LA PAZ AL MENOR COSTO?
Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital

Alejandro Rodríguez Llach,
Hobeth Martínez Carrillo
2022

• DOCUMENTOS 78

DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**DERECHOS HUMANOS POR LA
IGUALDAD SOCIOECONÓMICA
RENDA BÁSICA FEMINISTA:
de la utopía a la necesidad
urgente para la Paz**

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Nina
Chaparro, Alejandro Rodríguez
Llach, Diana León
2022

• DOCUMENTOS 79

**MÁS ALLÁ DE LOS
MÁXIMOS RESPONSABLES
Los partícipes no determinantes
en los crímenes más graves
y representativos ante la
Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital

Sabine Michalowski, Michael Cruz
Rodríguez
2022

• DOCUMENTOS 80

**SER MIGRANTE Y TRABAJAR
EN COLOMBIA: ¿cómo va la
inclusión laboral de las personas
provenientes de Venezuela?**

Publicación digital e impresa

Lucía Ramírez Bolívar, Lina
Arroyave Velásquez, Jessica
Corredor Villamil
2022

• DOCUMENTOS 81

**REFLEXIONES SOBRE LA
REMISIÓN TEMPRANA DE
COMPARECIENTES A LA
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y
ACUSACIÓN. El caso fundacional
de Almarío Rojas**

Publicación digital

Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez
2022

• DOCUMENTOS 82

**JUSTICIA RESTAURATIVA,
DIÁLOGO, REPARACIÓN Y
RENDICIÓN DE CUENTAS
DE ACTORES ECONÓMICOS
EN COLOMBIA****Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital

Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez
Jaramillo, Alejandro Jiménez
Ospina, María José León Marín,
Michael Monclou Chaparro, Laura
Natalia Torres Acosta
2022

• DOCUMENTOS 83

**TRANSPARENTE COMO EL AIRE. NI
INFORMACIÓN, NI CALIDAD,
NI DERECHOS**

Publicación digital e impresa

Laura J. Santacoloma Méndez,
Daniel Bernal Bolaños, Alba Cecilia
Sandoval Dueñas, Daniela del Pilar
Cardona Arciniegas
2022

• DOCUMENTOS 84

**CUANDO LO ESENCIAL ES
INVISIBLE AL ESTADO: DERECHOS
FUNDAMENTALES Y MEGAMINERÍA
Análisis presupuestal de la
implementación de la paz
territorial y el sistema integral**

Publicación digital e impresa

Laura J. Santacoloma Méndez
2022

• DOCUMENTOS 85

JUSTICIA ANCESTRAL EN LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DEL NORTE DEL CAUCA: comportamiento durante la pandemia

Impreso y digital
César Valderrama Gómez,
Sofía Forero Alba
2023

• DOCUMENTOS 86

LAS REPARACIONES, ¿ES IMPOSIBLE PAGARLAS? El caso de la política de reparación a sobrevivientes de violencia sexual y víctimas del conflicto armado en Colombia

Impreso y digital
Diana Esther Guzmán,
Paula Valencia Cortés,
Randy Villalba,
Paola Molano Ayala
2023

• DOCUMENTOS 87

PRINCIPALES IMPLICADOS: La selección de los máximos responsables y partícipes no determinantes en la Jurisdicción Especial para la Paz, lecciones del Caso 03

Digital
Sabine Michalowski,
Jorge Parra Norato,
Tatiana Piñeros Rodríguez
2024

• DOCUMENTOS 88

DERECHO A LA ATENCIÓN EN SALUD PARA LAS PERSONAS MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR EN COLOMBIA: entre estándares normativos y barreras prácticas

Impreso y digital
Stefano Angeleri,
Lucía Ramírez Bolívar,
Lina Arroyave Velásquez
2024

• DOCUMENTOS 89

CRUCE SEGURO: sistemas de retención infantil y derechos humanos contra la siniestralidad vial en Colombia

Impreso y digital
María Gabriela Vargas Parada,
Julián Gutiérrez Martínez,
Randy Villalba Arango,
Diana Guarnizo Peralta
2024

• DOCUMENTOS 90

TENDENCIAS AUTORITARIAS EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Digital
Sofía Forero Alba, Christy Crouse,
Daniel Tovar Medina
2024

• DOCUMENTOS 91

GANADERÍA DEFORESTADORA: vacíos y limitantes en el control y enfoque de derechos humanos

Impreso y digital
Natalia Katixa Escobar,
Kelly Giraldo, Daniela Cardona,
Laura J. Santacoloma M.
2024

• DOCUMENTOS 92

EFECTOS DIFERENCIADOS DEL HURACÁN IOTA EN LA VIDA DE LAS MUJERES DE PROVIDENCIA

Impreso y digital
Paula Hurtado,
Lucía Ramírez Bolívar
2024

Una sustitución precaria: política de drogas y conservación sin el campesinado

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una apuesta del Acuerdo de Paz para reemplazar los ingresos que obtienen las familias del mercado ilegal de la coca. Sin embargo, el PNIS replicó errores de programas de sustitución anteriores, y en su diseño desconoció el hecho de que la mitad de los cultivos declarados ilícitos están en zonas de manejo especial. El aumento de los cultivos de hoja de coca en estas zonas genera enormes retos al Estado colombiano para adaptar el modelo de desarrollo alternativo y evitar que la política de drogas profundice el deterioro o la degradación de ecosistemas que el Gobierno nacional está obligado a proteger en el marco de la emergencia climática. La conclusión es que el PNIS desconoció los derechos a la participación, debido proceso y mínimo vital de las familias campesinas que firmaron acuerdos de sustitución, y tampoco avanzó en la implementación del enfoque ambiental. Nuestra postura es que ninguna de las acciones de la política de drogas, de la mitigación o adaptación del cambio climático o la conservación ambiental debe ir en contravía de los derechos de las poblaciones campesinas que habitan la Amazonía, no sólo porque es inconstitucional sino porque es ineficiente desde la política pública. No hay sustitución de cultivos sin economía campesina fuerte, así como no hay protección de los bosques sin derechos de las poblaciones que los habitan. Al final sugerimos algunas ideas para armonizar conservación y derechos de las familias campesinas que cultivan coca.

ISBN 978-628-7764-06-4



9 786287 764064