

¿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.

María Juliana Rubiano-Lizarazo

Predoctoral Fellow

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) Facultad de Economía Universidad de Los Andes.

María Alejandra Vélez

Directora

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) Facultad de Economía Universidad de Los Andes.

Pedro José Arenas García

Cofundador

Corporación Viso Mutop

Índice

Introducción.....	1
Metodología.....	4
El PNIS en las Zonas de Manejo Especial.....	5
Los retos del PNIS. Casos de estudio Guaviare y Putumayo.....	10
Reto 1: Campesinos cultivadores de coca con predios en situación de traslape total o parcial con resguardos indígenas fueron suspendidos del PNIS sin previo aviso.....	11
Reto 2: Predios en Zonas de Reserva forestal con nuevos requerimientos sobre acuerdos de uso y proyectos productivos sostenibles.....	17
Reto 3: Vinculación de las comunidades étnicas al PNIS.....	23
Recomendaciones de política.....	27
Referencias.....	31

Introducción^{1,2}

En el 2020, cerca del 48% de los cultivos de hoja de coca se encontraban en Zonas de Manejo Especial (resguardos indígenas (8%), consejos comunitarios de comunidades negras (15,5%), parques nacionales (4%) y zonas de reserva de Ley 2da (20%)). Además, en este año se reportó un incremento alarmante del área sembrada en las áreas de amortiguación de los PNN, lo cual sugiere una gradual expansión de la frontera agrícola (UNODC, 2021).

Ante este panorama, en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en 2021 incluyó una oferta diferencial de sustitución en estas zonas, como los Pagos por Servicios Ambientales, la Asistencia técnica Integral Diferenciada y los Proyectos de Uso Sostenible. Actualmente, los avances del enfoque diferencial del PNIS son escasos y algunos de los componentes continúan en construcción. Si bien mediante la Resolución No. 56 de octubre de 2020 se diseñaron los lineamientos metodológicos del esquema de “Territorios para la Conservación” para adelantar acciones del PNIS en zonas ambientales estratégicas, este documento no desarrolla lineamientos concretos para los casos de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras. Según el último informe del Gobierno, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) ha elaborado un documento con lineamientos para la implementación del programa con comunidades étnicas que se encuentran dentro de territorios colectivos, pero en el momento se encuentra sujeto a concertación con las comunidades (Gobierno de Colombia, 2022).

En el inicio de la implementación del PNIS, sin embargo, no se abordaron los retos de implementación en casos de traslape de las diferentes figuras del ordenamiento

¹ Una versión corta de este documento fue publicada en inglés en el blog de Drugs & Disorder, proyecto de SOAS University of London. Puede revisar el blog en el siguiente enlace: <https://drugs-and-disorder.org/2022/03/04/crop-substitution-challenges-in-environmentally-protected-areas-in-colombia/>

² Agradecemos a Juan José Quintero y Lucas Marín por su ayuda en la implementación de las entrevistas y talleres. A la corporación Viso Mutop, por el apoyo en el desarrollo del trabajo de campo y a los líderes que nos acompañaron y presentaron ante las comunidades. A Carolina Hormizda por su apoyo en la elaboración de mapas base para las cartografías sociales. A Drugs & Disorder por la financiación para el desarrollo de este proyecto.

territorial. La zonificación del territorio en Colombia supone una serie de lineamientos orientados al ordenamiento y gestión del uso del suelo en las Zonas de Reserva Forestal (ZRF). En función del tipo de zonificación son permitidas diferentes actividades productivas que, en cualquier caso, deben alinearse con la vocación de conservación de los ecosistemas en estas zonas. Para el caso de los Parques Nacionales esto es aún más restrictivo y complejo (Ver FIP 2020 & 2021). Estos requerimientos dificultan la definición y consecución de alternativas viables de sustitución de cultivos de uso ilícito, algo que no quedó estipulado en los acuerdos iniciales con los beneficiarios PNIS. En los resguardos indígenas y consejos comunitarios debe hacerse consulta previa y articularse con los planes de vida dado el reconocimiento de los derechos a gobierno propio y autonomía territorial para las poblaciones étnicas³.

La implementación del componente de proyectos productivos del PNIS se ha enfrentado a cuellos de botella importantes y los principales afectados han sido las comunidades beneficiarias que habitan o hacen uso de tierras catalogadas como Zonas de Manejo Especial. Por otro lado, la vinculación de comunidades campesinas al PNIS que habitan dentro de resguardos indígenas ha implicado una serie de retos particulares a la implementación del programa. Las disputas por la tenencia de la tierra entre grupos sociales con y sin identificación étnica parecen haberse intensificado con la llegada del programa, así como los conflictos con el Estado por la suspensión inesperada de campesinos beneficiarios PNIS que se encuentran ocupando terrenos ubicados en traslape con Zonas de Reserva. Con este contexto, resulta fundamental identificar las posibles tensiones y obstáculos del enfoque diferencial del PNIS para garantizar su adecuada implementación y la acción sin daño del programa en dichas zonas.

³ Es importante aclarar que la sentencia C-493 del 2017 de la Corte Constitucional resuelve que no había lugar al desarrollo de la consulta previa específicamente para la aprobación del decreto 896 de 2017 mediante el cual se crea el PNIS. Si bien la Corte argumentó que no era necesario realizar consulta previa para decretar el programa, esto no implica que su implementación pueda desarrollarse sin realizar la debida consulta previa pues esta procede para la implementación de los componentes en territorios étnicos (Entrevista con Luis Felipe Cruz, investigador Dejusticia). Además, en el Acuerdo de Paz se establece como salvaguarda para su implementación la consulta previa libre e informada en el Capítulo Étnico (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016; Entrevista con Armando Valbuena, Coordinador de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos IEANPE).

En este documento analizamos los casos de estudio de los Departamentos del Guaviare y Putumayo. El caso del Guaviare aborda los retos de implementación de los proyectos productivos de sustitución en la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía (Ley 2 de 1959) diferenciando los lineamientos de las zonas Tipo A y Tipo B, e ilustra los conflictos alrededor del pleito entre campesinos e indígenas por los linderos del resguardo Nukak. Este conflicto, afectó a más de 400 familias campesinas a quienes el gobierno nacional les suspendió los pagos del PNIS a raíz de una medida cautelar emitida por un Juzgado de tierras de Villavicencio, en el proceso que allí se sigue sobre la definición de la titularidad de la tierra. El Guaviare también expone el caso del pueblo Nukak que, aunque tiene unas familias vinculadas al PNIS, no ha recibido ningún componente del programa hasta el momento. Por otro lado, el caso del Departamento del Putumayo se centra en la situación del pueblo Nasa el cual no se vinculó al PNIS por falta de un enfoque étnico diferencial y, complementando el caso del Guaviare, también ilustra los conflictos entre campesinos beneficiarios del PNIS que residen dentro de resguardos indígenas y les fueron suspendidos los pagos de proyectos productivos.

Este documento está organizado en 4 secciones. En la sección 1 se presenta la metodología utilizada para la recolección de información. En la sección 2 se presenta el panorama actual de los cultivos de uso ilícito en las Zonas de Manejo Especial y la estrategia diferencial contemplada en el PNIS para estas zonas. En la sección 3 se analizan los principales retos de la implementación del PNIS a partir de los casos de estudio de Guaviare y Putumayo: i) La suspensión de campesinos cultivadores que residen dentro de resguardos indígenas y la intensificación de conflictos entre comunidades, ii) Los cambios inesperados en los requisitos para mantenerse en el programa y para el establecimiento de proyectos productivos, y iii) La vinculación de las comunidades étnicas al PNIS. En la sección 4 se discuten algunas recomendaciones de política para la futura implementación de programas de sustitución en Zonas de Manejo Especial.

1. Metodología

Durante los meses de noviembre y diciembre visitamos algunas veredas⁴ de los Departamentos de Guaviare (San José) y Putumayo (Puerto Guzmán) donde se aplicaron metodologías cualitativas de recolección de información para comprender los retos de la implementación del PNIS desde el punto de vista de los beneficiarios del programa. Estas zonas de estudio fueron seleccionadas por el tipo de conflictos que se están presentando actualmente alrededor de la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial, además de criterios de seguridad que permitieran el desarrollo del trabajo de campo. Con el apoyo de la Corporación Viso Mutop y el acompañamiento de líderes sociales de las zonas se realizó la convocatoria en cada una de las veredas visitadas. En cada zona de estudio se implementaron entrevistas semiestructuradas con líderes sociales que impulsaron el PNIS, líderes sociales comunales, beneficiarios actuales y suspendidos del programa (campesinos, indígenas, afrodescendientes, recolectores y cultivadores, algunos de ellos adultos mayores), y funcionarios del gobierno⁵. Las entrevistas se organizaron en las siguientes secciones: i) caracterización social, ii) experiencia con los componentes del programa; y iii) problemáticas específicas de la implementación asociadas a la Zona de Manejo Especial.

Además, se llevó a cabo un taller de cartografía en el cual se crearon mapas sociales del territorio de manera colectiva para comprender los retos de implementación del PNIS en cada zona de manejo especial (resguardos indígenas, reserva forestal). Los talleres tuvieron una duración aproximada de 4 horas en los cuales participaron entre 10-30 personas con diferente tipo de vinculación al programa (cultivador, no-cultivador, recolector). En Guaviare participaron campesinos, y en Putumayo participaron tanto miembros del pueblo Nasa como campesinos de la zona. La cartografía social estuvo organizada en 3 ejes temáticos (Reconocimiento del territorio, los cultivos de coca y la implementación del PNIS, y visiones de futuro del

⁴ Para mantener la anonimidad de los participantes no reportamos aquí la ubicación exacta donde realizamos los talleres.

⁵ En Guaviare visitamos un asentamiento Nukak para conocer la perspectiva de sus miembros, pero no fue posible entablar una conversación fluida dada la ausencia de un traductor bilingüe en el momento en el que nos encontrábamos en la zona.

territorio). Los mapas sociales se crearon a partir de un mapa a gran escala impreso de la zona donde residían los participantes del proyecto. Mediante el uso de íconos en calcomanías que podían adherirse al mapa y con la posibilidad de escribir sobre él, los participantes plasmaron sus percepciones sobre cada una de las temáticas al tiempo que se suscitaba la discusión colectiva.

Foto 1. Desarrollo de los talleres de cartografía Social.



2. El PNIS en las Zonas de Manejo Especial

Si bien la literatura académica ha evidenciado que los cultivos de coca no son el principal motor directo de la deforestación, es cierto que los cultivos se están expandiendo progresivamente hacia zonas ambientales estratégicas y de conservación (Erasso & Vélez, 2020; Brombacher, Garzón & Vélez, 2021). Se ha documentado que los impactos en estas zonas se generan de manera directa mediante el despeje de bosque para el establecimiento del cultivo y de manera indirecta a través de las demás actividades asociadas al asentamiento de grupos humanos como la construcción de viviendas o vías y la llegada de otras actividades económicas como la ganadería.

En el 2020 de las 143.000 hectáreas cultivadas, 7.214 estaban presentes en 12 Parques Nacionales Naturales (4% del total nacional); presentando un aumento

del 6% según lo reportado para 2019. El 71% del área total de coca sembrada en PNN se concentra en solo 4 áreas protegidas (UNODC, 2021). Además, el incremento del área sembrada en las áreas colindantes de los PNN, reportada en 2019, sugiere una gradual expansión de la frontera agrícola. A una distancia de 5 km de un PNN se presenta, en promedio, un 9% de incremento en las áreas cultivadas en hoja de coca, entre 5-10 km de distancia el incremento es del 13% y entre 10-20 km el aumento es del 4% (UNODC & Gobierno de Colombia, 2020). En algunos PNN la situación ha empeorado considerablemente con respecto a años anteriores, posiblemente como consecuencia de la concentración de los cultivos de coca en el país desde el año 2015 y el poblamiento de los PNN a raíz del desplazamiento por el conflicto (FIP, 2020).

En las ZRF se encuentra el 20% de la coca del país (UNODC, 2021), en el 2019 esta cifra era de 18% (UNODC, 2020). En 148 de los 767 resguardos indígenas están sembradas 11.575 hectáreas de hoja de coca (el 8% del total nacional) y en tan solo 3 de ellos se concentra el 32% del total de cultivos reportados en resguardos. Para el 2020 se registró una reducción del 17.5% con respecto a la cantidad de hectáreas sembradas en el 2019 en estas zonas (UNODC, 2021). En los territorios colectivos de las comunidades negras esta cifra es aún mayor, son 22.040 hectáreas cultivadas en el 2020 (15,5 % del total nacional); sin embargo, hubo una reducción de 12% con respecto al 2019.

Actualmente el PNIS ha vinculado 99,097 hogares (67,597 cultivadores, 14,645 no cultivadores y 16,855 recolectores). Aunque el 48% de los cultivos de uso ilícito en el país se encuentran dentro de alguna de las Zonas de Manejo Especial, solo un 20% de los hogares vinculados al PNIS pertenecen a alguna de estas zonas, el 7,2% se encuentran en ZRF y Parques Nacionales y un 13,6% en territorios de comunidades étnicas (13,509 familias) (Gobierno de Colombia, 2021). Es importante aclarar que estos hogares bien pueden encontrarse dentro de territorios étnicos, pero no tener ningún tipo de identificación étnica. De modo que puede haber hogares campesinos mestizos en situación parcial o completa de traslape con resguardos indígenas o consejos comunitarios de comunidades negras, situación que puede estar sujeta a conflictos entre las diferentes comunidades.

Tabla 1. Relación hectáreas cultivadas de coca y participación de hogares en el PNIS en Zonas de Manejo Especial a diciembre 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: Elaboración propia con datos de UNODC (2021) y Gobierno de Colombia (2021)⁶.

Si bien el proceso de vinculación de hogares inició en el año 2017 solo hasta el 2020 se concretaron los lineamientos para implementar un modelo de sustitución acorde a los requerimientos de las áreas ambientalmente estratégicas. Como resultado de este desfase en los tiempos de diseño y ejecución del PNIS, se inició la vinculación de familias antes de haberse definido las directrices para su vinculación de acuerdo con los criterios centrales de titularidad de la tierra y la compatibilidad con el uso y aptitud del suelo.

Para las áreas del SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) el PNIS ha contemplado el modelo de “Territorios para la Conservación”. Bajo la Resolución No. 56 de 2020 se establece que este esquema diferencial de sustitución de cultivos de uso ilícito contempla los siguientes componentes:

- i) Acuerdo voluntario y colectivo de conservación y restauración: Estipula áreas a conservar y restaurar.

⁶ El 7,2% de Parques Nacionales y Reservas Forestales corresponde a las familias priorizadas por el PNIS en vigencia del año 2021 (Gobierno de Colombia, 2021). Es difícil conocer el número exacto de familias que viven en estas zonas. Por ejemplo, en 2020 la FIP junto con la ART en un ejercicio preliminar encontró que en las áreas protegidas puede haber alrededor de 3,819 familias, aunque no son datos oficiales (FIP, 2020).

- ii) Incentivo a la conservación: Remuneración bimestral en contraprestación por actividades de restauración y conservación pactadas en el acuerdo.
- iii) Implementación de Sistemas Sostenibles de Producción: En insumos y materiales de acuerdo con el plan de inversión del territorio y lineamientos para implementación de alternativas permitidas (agronegocios, bioeconomía, economía forestal, negocios verdes, turismo sostenible- todas las líneas se pueden acompañar con Pagos por Servicios Ambientales).
- iv) Fortalecimiento de capacidades (Asistencia Técnica Integral): Acompañamiento técnico diferencial por 25 meses efectivos.
- v) Monitoreo: 3 monitoreos establecidos para línea base, verificación de erradicación y verificación del cumplimiento del acuerdo de conservación.

Actualmente bajo este modelo, el PNIS definió la atención para 7,205 familias ubicadas en ZME. 4,103 de estas familias deben celebrar contratos de derechos de uso para regular el uso de baldíos inadjudicables de la Nación, es decir, predios que se encuentran en ZRF mediante el programa aliado Formalizar para sustituir (Gobierno de Colombia, 2021). Con esta misma resolución también se reglamentó la guía para la Asistencia Técnica Integral Diferencial y la ruta interinstitucional para viabilizar el componente de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria en el SPNNC (Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia).

A diciembre de 2021 el Gobierno reportó 13,509 familias vinculadas que habitan en resguardos o consejos comunitarios en 6 departamentos del país (Ver tabla 2), luego a febrero de 2022 esta cifra aumentó a 21,298 familias (8,837 en resguardos y 12,641 en consejos comunitarios) (Gobierno de Colombia, 2022). Aunque oficialmente estas familias están en el PNIS, solo hasta julio del 2020 se entregaron lineamientos a los coordinadores y operadores PNIS para verificar las condiciones territoriales de dichas familias. La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos ha elaborado un documento con lineamientos para la implementación del programa con

comunidades étnicas que se encuentran dentro de territorios colectivos, pero en el momento se encuentra sujeto a concertación con las comunidades (Gobierno de Colombia, 2022). Aunque la concertación sobre los lineamientos continúa y no hay un modelo de sustitución definido para estas zonas, el mismo informe del PNIS presenta avances con familias en territorios étnicos: se afirma que 19,276 familias han recibido Asistencia Alimentaria Inmediata, 19,019 asistencia técnica para proyectos productivos, 17,070 han recibido insumos para la huerta casera y 12,741 han recibido bienes e insumos para implementación de Proyectos Productivos. Es contradictorio que se adelanten acciones dentro de territorios étnicos cuando no se han definido los lineamientos de los modelos de sustitución, no ha habido consulta y no hay representación indígena o afro en instancias decisorias del PNIS.

Tabla 2. Hogares PNIS vinculados en territorios étnicos a diciembre 2021.

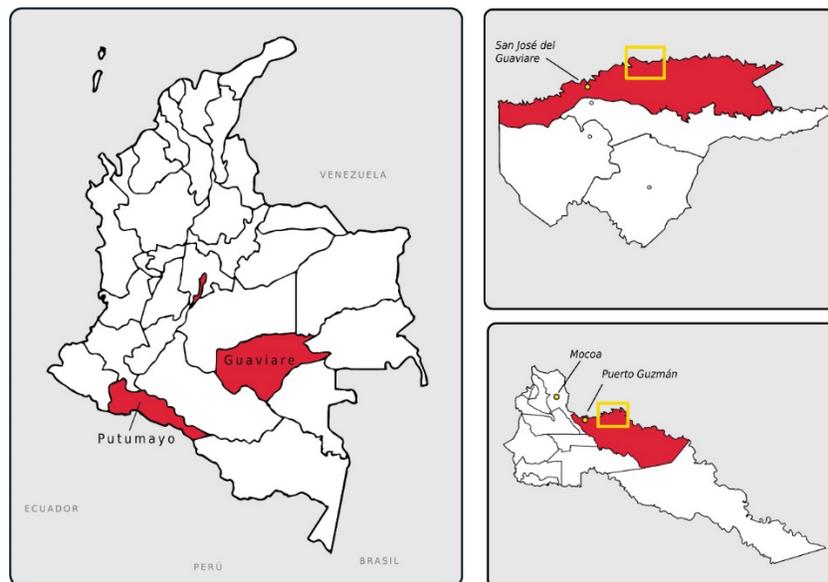
Departamento	Municipio	Nombre de la Comunidad Étnica	Total de Familias PNIS en el territorio
Cauca	Jambaló	Jambaló	2039
Cauca	Miranda	La Cilla o la Calera	755
Nariño	San Andrés de Tumaco	Alto Mira y Frontera	4918
Nariño	San Andrés de Tumaco	El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano	1250
Nariño	San Andrés de Tumaco	Unión del Río Chagüi	2155
Nariño	San Andrés de Tumaco	Unión del Río Rosario	1915
Antioquia	Cáceres	Alto el Tigre Indígena Zenú	21
Antioquia	Cáceres	Cacucho Zenú	26
Antioquia	Cáceres	Campanario Zenú	18
Antioquia	Cáceres	San Lorenzo indígena Zenú	5
Meta	Mapiripán	Mocuare	35
Vichada	Cumaribo	Aliwa kupepe	34
Guaviare	San José del Guaviare	Nükak Makú	338
Total General			13509

Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno de Colombia (2021)

3. Los retos del PNIS. Casos de estudio Guaviare y Putumayo.

En Putumayo fue posible mapear dos tipos de conflictos: i) campesinos cultivadores de hoja de coca suspendidos por el PNIS como consecuencia del traslape de sus predios con el resguardo indígena Inga y ii) la oposición del pueblo Nasa de vincularse al PNIS dada la ausencia de un enfoque étnico diferencial. En el Departamento del Guaviare se analizaron tres tipos de conflictos: i) campesinos cultivadores de hoja de coca suspendidos del PNIS como consecuencia del traslape de sus predios con el resguardo Nukak, ii) Campesinos cultivadores de hoja de coca vinculados al PNIS con predios en traslape con la Reserva Forestal de la Amazonía, a quienes se les están exigiendo nuevos términos para el desarrollo de sus proyectos productivos como requisito para continuar vinculados en el programa, y iii) Recolectores de hoja de coca del pueblo Nukak quienes están vinculados al PNIS, pero están a la espera del inicio del programa con enfoque diferencial.

Mapa 1. Ubicación Casos de estudio, Departamentos de Guaviare y Putumayo.



Mapa elaborado por Juan José Quintero.

Actualmente, el Putumayo representa el 20% de los hogares vinculados al PNIS, y se ha implementado en 7 municipios del Putumayo con 20,350 hogares (Mocoa,

Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón) (UNODC, 2020). A diciembre de 2020, el último informe disponible de avances a nivel departamental del PNIS, el 60,7% había recibido el sostenimiento alimentario inmediato (pagos por 12 millones durante 12 meses), el 71,85% la asistencia técnica, el 71,74% los proyectos de ciclo corto y solo el 1,8% de los hogares habían iniciado el proyecto productivo de ciclo largo para la sustitución de la hoja de coca. Por su lado, Guaviare representa el 7,3% de los hogares vinculados al PNIS, y los 7.217 hogares se encuentran distribuidos en 4 municipios del Departamento (Calamar, El Retorno, Miraflores, San José del Guaviare). En Guaviare las cifras de avance del PNIS para diciembre de 2020 eran bastante similares a las de Putumayo (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Avance implementación del PNIS en Putumayo y Guaviare, 2020.

Departamento	Familias inscritas	Sostenimiento Alimentario	Asistencia Técnica	Proyectos Ciclo Corto	Proyectos Ciclo Largo
Putumayo	20,350	12,368 (60,7%)	14,622 (71,85%)	14,600 (71,74%)	367 (1,8%)
Guaviare	7,217	4,568 (63,3%)	5,392 (74,71%)	5,144 (71,27%)	133 (1,8%)

Fuente: Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo. Informe 31 de diciembre de 2020 (UNODC,2020).

Reto 1: Campesinos cultivadores de coca con predios en situación de traslape total o parcial con resguardos indígenas fueron suspendidos del PNIS sin previo aviso.

En las veredas visitadas de Guaviare y Putumayo ocurren situaciones similares con respecto a los conflictos ocasionados por la situación de traslape en la cual se encuentran comunidades campesinas que residen dentro de resguardos indígenas. En esta sección se presenta el caso de las comunidades campesinas que viven dentro del resguardo Calenturas (Putumayo) y el resguardo Nukak (Guaviare). En

ambos casos, los campesinos firmaron los acuerdos de sustitución de cultivos dentro del marco del PNIS, erradicaron los cultivos de coca y recibieron los pagos de seguridad alimentaria, pero antes de recibir el pago para implementar el proyecto productivo fueron suspendidos del programa porque sus predios estaban ubicados dentro de un resguardo indígena (ver mapas 2 y 3).

A partir de las entrevistas y cartografías sociales fue posible comprender los conflictos ocasionados por el traslape de tierras. En el año 1993, fue constituido el resguardo Nukak con un área de 632,000 Ha bajo la Resolución No 136 del INCORA; posteriormente en 1997, el resguardo fue ampliado hasta alcanzar 954,000 Ha (Adarve, 2012). Estas titulaciones se hicieron sobre las tierras ancestrales de las cuales hacía uso el pueblo Nukak para su subsistencia física y cultural; sin embargo, la ampliación y delimitación del resguardo Nukak no consideró a las poblaciones campesinas que habitaban los mismos territorios desde la década de los años 60's. No se realizó un análisis sobre la dinámica de poblamiento ni identificación de asentamientos de campesinos que fueron motivados por el mismo gobierno a finales de los años 60's⁷. Inclusive, en las entrevistas realizadas se resaltó que la ampliación del resguardo de 300 mil hectáreas en 1997 incluyó lugares donde ya existían Juntas de Acción Comunal campesinas conformadas en los años 80s.

Según los pobladores campesinos, este traslape que ha existido desde hace varias décadas no había representado un problema hasta la firma del Acuerdo de Paz e inicio del PNIS. Cuando el Estado decide intervenir en los territorios y ejercer control territorial para la implementación de los programas inicia el conflicto pues los campesinos se enteran de que se encuentran en traslape con el resguardo indígena al ser suspendidos. Así lo relata un líder entrevistado en el Departamento del Guaviare:

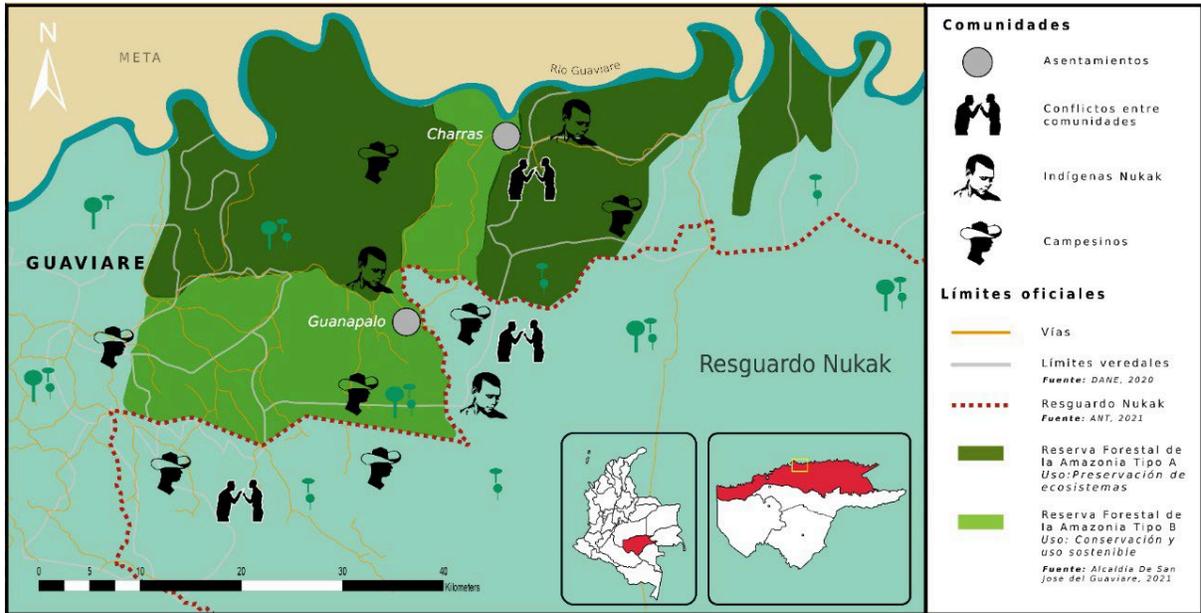
“Pues en ese entonces (vinculación al PNIS) no nos dijeron nada de eso, nadie, todo el mundo que se quería meter, se metía y nadie dijeron nada. Pero nadie mencionó nada que estaban en resguardo indígena, nadie mencionó nada de

⁷ Algunos llegaron al territorio motivados por promociones radiales del gobierno en los años 80. Uno de los participantes señaló que creció en el Tolima, y para el año 1986 aproximadamente escuchó el anuncio y migró hacia el Guaviare para comprar tierras a mejores precios. Ahora sienten que el gobierno quiere sacarlos de las tierras en las que han estado desde hace más de 30 años

eso. El problema del traslape apareció cuando iban a implementar el proyecto productivo, en las dos primeras etapas nunca se dijo. Cuando dieron la plata esa de sostenimiento no hubo problema, cuando dieron el proyecto de seguridad alimentaria tampoco hubo problema, pues problema con las cosas que entregaron, pero las trajeron. Cuando ya iban a empezar a implementar el proyecto productivo ahí sí salieron con el cuento de que había gente que no se les podía meter al programa de los 9 millones que porque estaban en reserva Nukak.” (Líder Guaviare, entrevista confidencial 2021)

Hasta este momento todavía no es claro cuántos campesinos tienen sus predios dentro del resguardo Nukak. A partir de información satelital y las cartografías sociales se presenta una aproximación de la situación en el mapa 2. Hay presencia de población campesina dentro y fuera de los límites del resguardo Nukak, así como hay presencia de indígenas Nukak dentro y fuera de sus resguardos. Los conflictos ocurren cerca a los asentamientos, campesinos se quejan del traspaso de indígenas hacia fincas campesinas e inclusive mencionan que los indígenas están reclamando la titularidad de sus nuevos asentamientos conformados en la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo como recolectores de hoja de coca. Y los indígenas se quejan de que los campesinos se encuentran ocupando de manera ilegal el territorio que les pertenece.

Mapa 2. Mapa construido durante la cartografía social. Caso de estudio: Guaviare desde el punto de vista de los campesinos participantes.

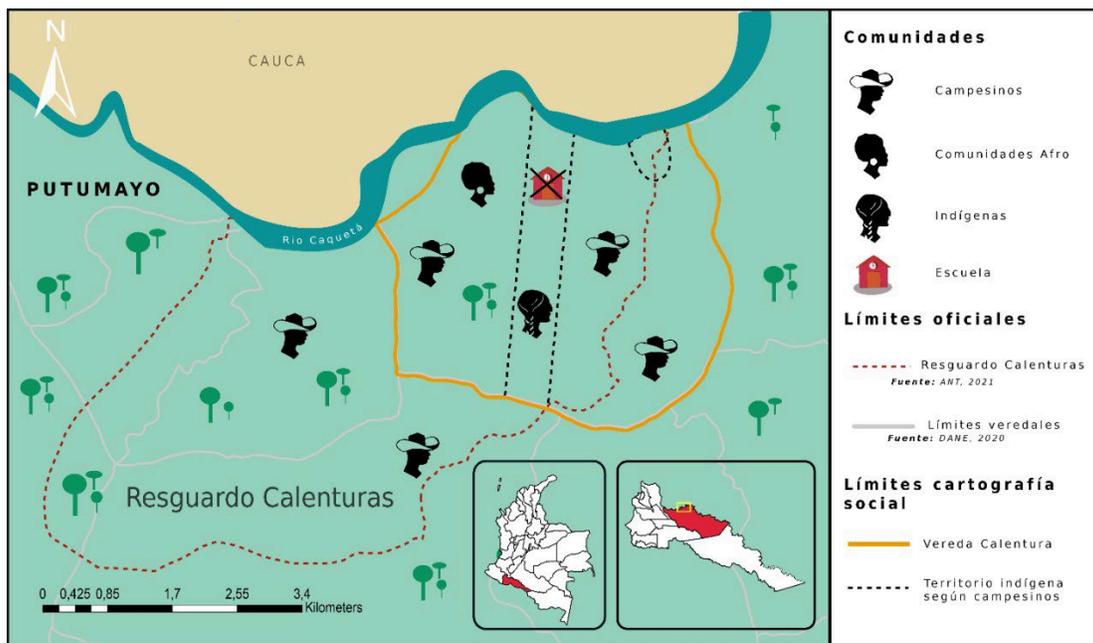


Mapa elaborado por Juan José Quintero.

El caso del Putumayo es similar al de Guaviare. Los campesinos suscribieron los acuerdos de sustitución y recibieron los pagos bimensuales, pero en el momento de iniciar el componente de proyectos productivos fueron suspendidos del PNIS por estar dentro de los límites del resguardo Calenturas de la comunidad Inga. El mapa 3 presenta la visión del conflicto desde el punto de vista de los campesinos suspendidos. La delimitación del resguardo Calenturas contiene a la vereda calenturas donde actualmente se encuentra un asentamiento campesino. Si bien a simple vista pareciera que en esta misma zona coexisten ambas poblaciones, según los campesinos en esta zona no hay una fuerte presencia indígena y se limita únicamente a una franja del territorio. Este conflicto territorial ha ocasionado problemas tanto para la implementación del PNIS, como para el desarrollo de proyectos comunitarios. Además de la suspensión del PNIS, los campesinos mencionan que la única escuela de la vereda fue clausurada por el Gobierno bajo el argumento de que la escuela debe tener un enfoque étnico diferencial puesto que se encuentra dentro de un resguardo indígena. Hasta que se provea educación

diferencial para los pueblos indígenas, la escuela permanecerá clausurada y los niños y niñas campesinos e indígenas de la zona estarán sin acceso a educación.

Mapa 3. Mapa construido durante la cartografía social. Caso de estudio: Putumayo desde el punto de vista de los campesinos participantes.



Mapa elaborado por Juan José Quintero.

Los campesinos suspendidos en Putumayo no fueron informados de manera oficial sobre su suspensión. Según las personas entrevistadas, de manera inesperada fueron notificados en el momento en el que fueron al banco agrario a recibir los pagos del PNIS. Les fueron negados los pagos y notaron que sus nombres no aparecían en las listas de personas beneficiarias del programa. Después de varias semanas y averiguaciones se enteraron del motivo de su suspensión. El PNIS suspendió a los campesinos sin previo aviso y tampoco les informó de manera oportuna y por canales de comunicación oficiales la decisión. Esto generó aún más desconfianza con el gobierno y con el programa de sustitución que, hasta el momento, había incumplido varios de los compromisos adquiridos.

En el caso del Guaviare, los campesinos suspendidos relatan cómo recibieron de manera sorpresiva la noticia de su suspensión por parte de funcionarios del PNIS:

“La verdad los mismos funcionarios del PNIS venían y decían: No, ustedes aparecieron allá en el sistema de que ustedes están en resguardo indígena, y que no se les puede dar el proyecto- Entonces la gente quedaba, “pero como así, si nosotros arrancamos, nosotros cumplimos, por qué no nos cumplen a nosotros” y pues mira, la verdad hace más de 5 años estamos esperando que nos cumplan” (Lideresa Guaviare, entrevista confidencial).

En Guaviare y Putumayo los campesinos mencionaron que después de haber sido suspendidos, los funcionarios del PNIS les anunciaron nuevos requerimientos para permanecer en el programa: Debían arrendar un terreno fuera del Resguardo Indígena para recibir el proyecto productivo de sustitución. A pesar de los costos de esto (una renta promedio asciende a aproximadamente el 40% de un salario mínimo) algunos campesinos arrendaron tierras en veredas ubicadas fuera del Resguardo, pero aun así nunca recibieron sus pagos por proyectos productivos.

“Ya después de eso resultaron con el cuento que ya había muchas familias que estaban en resguardo indígena y que tenían que buscar otro terreno porque ese terreno que ha demostrado no le servía, ya después de que la gente arrancó y estaba bregando a rebuscarse la vida. Entonces como dijeron mucha gente “¿por qué no nos dijeron eso en el comienzo? antes de firmar y antes de habernos dicho eso -venga usted ese terreno no les sirve, usted está en resguardo indígena”. (Líder Guaviare, entrevista confidencial 2021)

Los hogares han sufrido un desgaste motivacional y económico por los trámites burocráticos para buscar su reintegración al programa. Durante las entrevistas, comentaron que la documentación para reintegrarse al programa tuvo que enviarse hasta Bogotá. Los miembros de la comunidad entrevistada en Putumayo enviaron la documentación certificando el arrendamiento de un nuevo predio por fuera del resguardo, pero solo uno de los beneficiarios entrevistados recibió respuesta y fue reintegrado, los demás siguen a la espera desde hace meses.

Algunos campesinos que tienen su predio en traslape con el resguardo indígena en Putumayo no pudieron ingresar al PNIS aun cuando querían hacerlo. La tierra

colectiva es de los pueblos indígenas y, oficialmente, los campesinos deben acatar los lineamientos definidos por las autoridades indígenas. Los campesinos comentaron que, en algunos casos, los indígenas no autorizaron la vinculación de algunos campesinos que se encontraban dentro de su resguardo al PNIS, dejando por fuera del programa a varias familias. En este punto, las tensiones se han intensificado a raíz de la implementación del programa, y ambas comunidades consideran que deben fomentarse mesas de diálogo departamentales y municipales para resolver los conflictos sobre el PNIS y organizarse para defender sus territorios ante la posible llegada de industrias extractivas⁸.

Según los datos del programa, el 13,6% de los hogares vinculados al PNIS se encuentran en resguardos indígenas o en territorios de comunidades negras (Gobierno de Colombia, 2021). Dado que los datos provienen del cruce de puntos georreferenciados de familias PNIS con territorios colectivos esta cifra incluye hogares campesinos con y sin pertenencia étnica. Este es el problema central pues todavía no hay claridad sobre la pertenencia étnica de los hogares que tienen sus predios dentro de algún territorio étnico. El PNIS no resolvió (o planeó resolver) viejos conflictos y tensiones territoriales antes de firmar los acuerdos de sustitución de cultivos, lo que exacerbó tanto la desconfianza hacia el gobierno colombiano como los conflictos por la titularidad y el uso de la tierra.

Reto 2: Predios en Zonas de Reserva forestal con nuevos requerimientos sobre acuerdos de uso y proyectos productivos sostenibles.

La Zona de Reserva Forestal de la Amazonia (ZRFA) se extiende por varios Departamentos de la zona sur del país² y colinda con el Resguardo Nukak (Ver mapa 3), tanto campesinos como indígenas habitan dentro de la Reserva Forestal⁹. Los campesinos que tienen su predio en traslape con la ZRF fueron vinculados al

⁸ Para los campesinos e indígenas la llegada de industrias extractivas como petróleo y minería a gran escala es un motivo de preocupación.

⁹ La extensión exacta de la ZRFA todavía es motivo de debate pues no hay claridad sobre la cantidad de baldíos en el país. Para ilustrar esta afirmación se puede ver reciente declaración del Ministro de Agricultura: <https://www.elespectador.com/economia/hoy-no-tenemos-el-dato-de-las-hectareas-de-baldios-que-hay-ministro-de-agricultura/>

programa de manera regular, firmaron acuerdos colectivos e individuales, recibieron pagos de seguridad alimentaria, pero en el momento de iniciar los proyectos productivos funcionarios del PNIS socializaron nuevos requerimientos para continuar en el programa.

Foto 2. Trabajo de campo



En el 2017, inició la vinculación de las familias al PNIS, pero hasta el 2020 se publica la resolución No. 56 que define los lineamientos de vinculación de hogares que se encuentran dentro de áreas ambientalmente protegidas. En el marco de la estrategia de sustitución *Territorios para la conservación* los hogares que se encuentran parcial o totalmente dentro de un área ambientalmente estratégica (ZRF o PNN) deben cumplir con dos requerimientos adicionales. Por un lado, i) deben suscribir un acuerdo de conservación mediante el cual se establece el área a conservar y restaurar de manera participativa, así como las obligaciones que se compromete a realizar el hogar en función del tipo de área protegida en la cual se encuentra su predio¹⁰. Los acuerdos de conservación son necesarios para poder adelantar esquemas complementarios de sustitución con estos hogares como, por ejemplo, los Pagos por Servicios Ambientales. De manera complementaria, ii) el

¹⁰ Este documento está a cargo de la autoridad ambiental correspondiente (Resolución No. 56 de 2021). Para el caso de Guaviare es la CDA y para el caso de Putumayo es la Corpoamazonia.

hogar deberá suscribir un contrato de Derechos de Uso mediante el cual el Estado reconoce a la familia el derecho de utilizar el predio durante 10 años. Esta es una herramienta creada por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras¹¹ para reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso de baldíos inadjudicables de la Nación, tales como los ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959, clasificadas en tipo B y C por parte del Ministerio de Ambiente. Oficialmente las áreas protegidas son propiedad de la Nación, razón por la cual las familias no pueden acceder a derechos de propiedad sobre ellas. Con los derechos de uso se establece una relación legal de ocupación y utilización del predio de largo plazo; sin embargo, éstos no implican el reconocimiento de derechos de propiedad y, por ende, imposibilita su venta.

Los campesinos que viven en reservas forestales ahora deben cumplir con los acuerdos de conservación de la naturaleza y firmar contratos de derechos de uso del baldío que ocupan. Sin embargo, los campesinos encontraron problemático este cambio inesperado en las reglas, alegando además que las delimitaciones oficiales del área de reserva forestal no son claras (Ver mapa 2). Tampoco fueron notificados previamente a la firma de los acuerdos de sustitución de que ellos debían cumplir con dichos requerimientos adicionales para seguir vinculados al PNIS. La socialización de estos nuevos términos, al menos para las veredas visitadas en Guaviare, se ha realizado de manera individual casa por casa lo cual ha generado bastante sospecha y confusión sobre a lo que realmente se comprometen los hogares una vez firmen dichos documentos. La desconfianza y controversia generada por los retrasos en los pagos de la seguridad alimentaria y la mala calidad de los insumos entregados para el componente de la huerta casera (seguridad alimentaria) se intensifica todavía más con las nuevas exigencias para permanecer en el programa. Durante un grupo focal los líderes discutían sobre esta cuestión en los siguientes términos:

“Entonces la gente que ahorita está en el PNIS dice “no quiero saber más del PNIS, no voy a firmar ningún papel porque realmente nos van a quitar lo poco

¹¹ Se trata del Acuerdo 058 de 2017, adoptado por el Consejo Directivo de la ANT.

que nosotros trabajamos- Y que a los 10 años, ¿Quién sabe? Pues no sabemos ni que pa dónde vamos a parar.” (Líder 1 Guaviare, entrevista confidencial)

“Ya no creo que a los 10 años nos digan que le vamos a dar otra escritura, nos dicen una escritura por 10 años, o sea, en 10 años no somos propietarios de nada. Ellos mismos lo están diciendo, por 10 años” (Líder 2 Guaviare, entrevista confidencial).

“Eso es lo que pasa. A los que acordamos y nos tuvieron en las reuniones, primero nos decían una cosa, sustitución de cultivos, “ustedes van a tener beneficios, va a ser el proyecto sigue así y ya ustedes van a ver” hoy en día nos están metiendo ya otras cosas. Lo que no nos dijeron desde un comienzo... ahora sí” (Líder 3 Guaviare, entrevista confidencial).

Ahora, después de cuatro años de haber erradicado los cultivos de uso ilícito y recibido los pagos de seguridad alimentaria se les informa que, para continuar en el programa, deben firmar acuerdos de conservación y suscribir contratos de derechos de uso por 10 años sobre sus predios. De lo contrario, serán desvinculados del programa e incluso algunos temen que se adelanten acciones judiciales en su contra en caso de no cumplir con las nuevas exigencias del programa. El miedo de los campesinos se entiende porque tenían la expectativa de finalmente formalizar la propiedad de sus predios y, además, porque los contratos de derechos de uso los convierten en *usuarios* del predio y se estipula que pueden sacarlos de la tierra si incumplen con ciertos lineamientos de uso o si el Estado cambia la vocación de uso del suelo¹²; por ejemplo, al permitir la exploración minera o petrolera¹³.

Aún si los campesinos deciden firmar los acuerdos de conservación y derechos de uso, la cuestión se agudiza con la definición del tipo de proyectos productivos que son permitidos en estas áreas y aquellos que les fueron prometidos a los hogares

¹² La Resolución 110 del 28 de enero de 2022, emanada del Ministerio de Medio Ambiente, establece las actividades, requisitos y procedimientos para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social. Una sustracción es el “levantamiento de la figura legal a un área debidamente delimitada de la reserva forestal para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social, asimismo, para adelantar actividades de explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”.

¹³ Se han documentado casos en que la ANLA sustrajo terrenos de zonas de protección especial para otorgar licencias de exploración petrolera. Ver los reportajes de Romero (2021, 2022) para el diario El Espectador.

inicialmente cuando se vincularon al programa. En la resolución No. 56 de 2020, cuatro años después de haber iniciado la firma de los acuerdos con las familias y con un retraso de más de dos años en el cronograma del programa para los proyectos productivos, el PNIS estipula el tipo de proyectos de sustitución que se pueden implementar de acuerdo con la compatibilidad de uso y aptitud del suelo. De acuerdo con el tipo de zonificación en el cual se encuentra el predio es posible realizar actividades económicas con enfoque de sostenibilidad o únicamente actividades de conservación, según la Ley 2 de 1959:

- Zona de Reserva Forestal tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos. (Gobierno de Colombia, Ley 2 de 1959).

- Zona de Reserva Forestal tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. (Gobierno de Colombia, Ley 2 de 1959).

- Zonas de Reserva Forestal tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales (Gobierno de Colombia, Ley 2 de 1959).

Con la normativa vigente, los campesinos de las reservas forestales Tipo A (áreas con usos productivos más restringidos¹⁴) deben sustituir su actividad habitual de ganadería por actividades de conservación, mientras quienes viven en las reservas forestales Tipo B (áreas con usos más flexibles) deben dedicarse a actividades agrosostenibles. Esta información no fue socializada a los hogares antes de su vinculación al PNIS, cuando según los beneficiarios entrevistados, se les prometió el

¹⁴ Aunque el uso es restringido es posible adelantar algunas actividades. Por ejemplo, la FCDS está haciendo forestería comunitaria en estas zonas (FCDS, 2020).

desarrollo de cualquier actividad económica lícita sin considerar la compatibilidad con el uso del suelo del predio en el cual desarrollan sus actividades. Además, durante las cartografías sociales y entrevistas fue evidente que los campesinos tenían la expectativa de acceder a proyectos en su mayoría de ganadería y no tienen claridad sobre los tipos de reserva forestal que existen y sus implicaciones en términos productivos.

Para la gran mayoría de personas que participaron en las entrevistas y cartografías sociales la ganadería es la única opción económica viable en estas zonas para sustituir la coca y era el proyecto productivo que querían implementar desde su vinculación al PNIS. Según los campesinos, dadas las condiciones de precarización de la producción agrícola, en particular de alimentos, la ganadería es una de las pocas alternativas económicas a la coca ya que ninguna otra actividad productiva es rentable económicamente con las vías actuales. Aun con vías en mal estado es posible comercializar las vacas pues ellas se transportan solas, facilitando el proceso logístico al tiempo que reduce los costos de transporte al campesino. Caso contrario al de los demás productos agrícolas, como el plátano, por ejemplo, que ante una vía en mal estado se daña rápidamente y pierde su valor en el mercado. De manera colectiva y autogestionada los campesinos han intentado arreglar las vías para facilitar la comercialización de otros productos, pero la regulación sobre ZRF prohíben la construcción de caminos y el desarrollo de infraestructura dentro de las áreas de reserva forestal. Entonces existe un cuello de botella para las alternativas lícitas y ambientalmente sostenibles en estas zonas dada la falta de buenas vías para la comercialización.

Quienes quieran permanecer en sus fincas deberán cambiar sus aspiraciones del proyecto productivo. Por ejemplo, en el caso de Zona tipo B una opción es la ganadería silvopastoril y semiestabulada que, en los primeros años, implica incurrir en mayores costos para el hogar, más mano de obra, la alimentación de los animales es especial y en algunos casos, según los campesinos entrevistados, las vacas deben permanecer en corrales para evitar la degradación indiscriminada de los suelos. En cualquier otro caso, quienes quieran desarrollar ganadería convencional deberán arrendar tierras fuera de estas áreas protegidas.

Es alarmante que la DSCI (Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos) recientemente haya estipulado una fecha límite para que los campesinos manifiesten su aceptación e interés de suscribir los acuerdos de conservación y contratos de derechos de uso cuando los términos no se han socializado adecuadamente, ni ha habido concertación. A más tardar el 18 de abril del 2022, 4,100 familias deberán aceptar las nuevas condiciones o arrendar tierras fuera de estas áreas protegidas, de lo contrario serán expulsados oficialmente del PNIS (Romero, 2022). Esto ha llevado al campesinado de Miraflores, Guaviare a adelantar una acción jurídica¹⁵ por incumplimientos del Estado y ante lo que consideran una acción institucional de despojo de las tierras que ocupan desde hace décadas.

Reto 3: Vinculación de las comunidades étnicas al PNIS

La relación de las comunidades étnicas con el PNIS puede resumirse en dos tipos de situaciones: i) quienes se vincularon al programa y todavía están esperando su implementación con un enfoque étnico y ii) quienes decidieron no vincularse al programa precisamente por la ausencia de un enfoque étnico desde el inicio. En los casos de estudio fue posible documentar ambos tipos de situaciones. En Guaviare conocimos la situación del pueblo Nukak; muchos de quienes aparecen inscritos en el PNIS, pero todavía no han recibido los componentes del programa. Por otro lado, en el Putumayo el pueblo Nasa decidió voluntariamente no vincularse al PNIS dadas las pocas garantías que ofrecía el programa para adelantar una implementación con un enfoque diferencial.

En el Guaviare las familias del pueblo Nukak aparecen inscritas en los documentos del PNIS, pero, según funcionarios, estas familias no están vinculadas oficialmente pues no se pudieron suscribir acuerdos con ninguna comunidad indígena de este departamento. Afirman que organizaciones indígenas interpusieron un recurso para solicitar que la vinculación de todo pueblo indígena ocurriera mediante consulta

¹⁵ Campesinos de 34 veredas de Miraflores Guaviare, apoyados por el Colectivo de Abogados José Alvear, instauraron una acción de tutela ante el Consejo de Estado por la violación del derecho al mínimo vital, la vida digna y el cambio de condiciones en los acuerdos suscritos con la ART para la sustitución de cultivos.

previa. El tiempo transcurrió y después de 8 o 9 meses el lapso para suscribir acuerdos de sustitución en el marco del PNIS ya había terminado. En el momento, no hay claridad sobre el tipo de vinculación de las 338 familias Nukak que aparecen inscritas en el PNIS (Ver tabla 1).

Las condiciones de vida del pueblo Nukak son críticas. Aunque tienen titulada una extensión amplia de tierra la gran mayoría de los miembros del pueblo Nukak viven en asentamientos por fuera de su resguardo cerca a los asentamientos de campesinos o en inmediaciones de la vereda Aguabonita, vecina de la zona urbana de San José del Guaviare, en condición de desplazados. Forzados a dejar sus territorios por el conflicto y las disputas territoriales de grupos armados dentro de su resguardo, han establecido nuevos asentamientos sedentarios y adoptado el trabajo en las cosechas de coca como su principal actividad de sustento. El desplazamiento forzado del pueblo Nukak se intensificó a mediados de los años 90's con la incursión paramilitar y la disputa con la extinta guerrilla FARC (Mahecha & Franky, 2011).

Las generaciones jóvenes Nukak no vivieron bajo el mismo modo de vida nómada que sus padres y abuelos. Ahora se encuentran en una encrucijada entre retornar a sus resguardos y retomar sus modos de vida tradicionales o permanecer en los asentamientos con modos de vida sedentarios, fuertemente impactados por la cultura no indígena y el asistencialismo inadecuado de las instituciones competentes. Visitamos uno de sus asentamientos actuales (Ver Foto 3) y mencionaron en repetidas ocasiones que hace varios años el gobierno les había prometido ayudas como parte del PNIS, pero que hasta el momento no habían recibido nada.

Foto 3. Asentamiento del pueblo Nukak por fuera de los límites de su resguardo, Guaviare.



La implementación del PNIS con enfoque diferencial requiere de una consulta previa con las comunidades indígenas, pero no queda claro a qué nivel debe darse esta consulta previa (asentamiento, grupo étnico u organizaciones de segundo nivel) para que pueda adelantarse el programa en el menor tiempo posible. Otros obstáculos importantes, como las barreras del idioma y la organización política y social variable dentro de cada grupo étnico, generan muchas preguntas aun sin respuesta por parte de las entidades. ¿Los acuerdos de sustitución deben desarrollarse colectiva o individualmente? ¿Cómo se deben desarrollar los proyectos de asistencia técnica o productivos? Funcionarios del PNIS, entrevistados por el equipo del CESED, afirmaron que recientemente habían iniciado una ruta de atención al pueblo Nukak que se encontraba en fase de consulta con sus líderes. El avance es lento pues deben respetar su organización social y acordar los componentes con cada uno de los 14 asentamientos Nukak. Este es el caso de varias comunidades indígenas que se inscribieron en el PNIS.

Por otro lado, hay pueblos indígenas que decidieron voluntariamente no vincularse al PNIS porque al momento de firmar los acuerdos de sustitución no estaba claro el enfoque diferencial del programa. Este es el caso de uno de los cabildos Nasa en Putumayo. Miembros del Consejo de Gobernadores del pueblo Nasa entrevistados afirmaron que, en este momento, se encuentran iniciando el proceso de consulta previa para dar inicio al programa en sus territorios. No obstante, han sido objeto en múltiples ocasiones de estrategias de erradicación forzada. Denuncian que, en días

anteriores a nuestra visita, se habían realizado jornadas de erradicación manual. En sus propias palabras esto sucede así:

“Nosotros no hemos dado ese permiso. ¿Por qué lo hacen? Cuando lo van a arrancar también así con los erradicadores lo mismo. ¿Ustedes por qué arrancan la coca si a nosotros no nos han consultado, ¿Qué dicen? Nos tratan mal, [...] palabras que quizás no vale la pena repetir.” (Líder Nasa 2, Entrevista confidencial 2021).

La ausencia de un enfoque étnico del PNIS ha dejado a las comunidades en una situación de especial vulnerabilidad pues al no estar vinculados formalmente en el programa son objeto de todas las estrategias forzadas de erradicación. Como ha ocurrido en los resguardos de Puerto Guzman en 2021, aun cuando están en proceso de consulta previa para dar inicio al programa y tienen permiso de cultivar para el consumo tradicional de hoja de coca.

Para el pueblo Nasa la consulta previa es fundamental para diseñar un esquema diferencial de vinculación al programa. De hecho, la sustitución de la coca no debería ser el propósito principal del programa. Según uno de sus miembros, el PNIS podría enfocarse en apoyar el cultivo de hoja de coca para usos alimenticios y medicinales. En lugar de sustituir la hoja por otro producto agrícola con baja rentabilidad podría cambiarse el destino final de la hoja: de un uso ilícito a un uso lícito medicinal.

“Que se cultive, pero no para ilícito sino para medicina. Vuelvo y lo repito, jarabe para pastillas, galletas porque ya existe eso, en el Cauca ya existen galletas, coca ron. Yo prefiero tomar coca ron que aguardiente que dice en la botella “el exceso de alcohol es perjudicial para la salud” ¿entonces? prohibido tomar un ron coca que es medicina...” (Líder Nasa, Entrevista confidencial 2021).

Ese es el sueño de los miembros del pueblo Nasa entrevistados, crear una empresa y sustituir el destino final de la hoja más no sustituir el producto en sí mismo¹⁶. En cualquiera de los casos, resaltan que los proyectos productivos que ocurran en el marco del PNIS deben estar alineados con su propio calendario productivo, con

¹⁶ Ya existe una empresa indígena Nasa que comercializa productos derivados de la hoja de coca. CocaNasa opera desde el Resguardo Indígena de Calderas en el Departamento del Cauca. En Lerma, en este mismo departamento, un grupo de campesinos de la Escuela Agroalimentaria desarrolla con el apoyo del SENA la fabricación de abonos orgánicos a base de hoja de coca.

semillas orgánicas y locales, y la asistencia técnica debe ser brindada por miembros capacitados de su propia comunidad.

Finalmente, la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos para la implementación del Acuerdo de Paz, en febrero de 2022, solicitó a la Consejería Presidencial de Estabilización desarrollar una serie de eventos que le permitan a los indígenas y afrodescendientes construir ellos mismos los elementos que den vida al enfoque diferencial étnico para la implementación del PNIS y el PDET, asunto que según las organizaciones étnicas nacionales no se ha definido todavía. Al cierre de este documento, se supo que dicha instancia se encontraba preparando un primer evento en este sentido en el cual estén presentes las voces de comunidades de los departamentos donde se implementa el PNIS, tales como los Nukak de Guaviare y los Nasa de Putumayo, entre otros.

4. Recomendaciones de política

El actual programa de sustitución necesita recuperar la confianza de los antiguos beneficiarios mediante la implementación de todos los componentes prometidos. Además, los requisitos ambientales deben socializarse con mayor cuidado con las comunidades locales pues aún hay mucha confusión. En Putumayo y Guaviare, por ejemplo, las actividades de conservación y usos maderables y no maderables del bosque no están arraigadas en la cultura de los campesinos agricultores de coca, a pesar de incipientes avances en esta dirección por parte de entidades del sector ambiental. En su caso, firmaron acuerdos voluntarios pensando que recibirían apoyo para la ganadería. El PNIS necesita brindar asistencia técnica efectiva para cambiar las preferencias hacia actividades más sostenibles, al mismo tiempo que permite a los campesinos acceder a nuevos mercados. Esto implica una mejor coordinación institucional con otras organizaciones gubernamentales del sector ambiental y agrícola para implementar programas en cada área y desarrollar alternativas sostenibles para los campesinos y las comunidades étnicas. Estos desafíos ponen de relieve la falta de un enfoque estructural e integral en el diseño inicial del PNIS en consideración con las Zonas de Manejo Especial.

Foto 4. Trabajo de campo



Resolver las tensiones subyacentes sobre el uso de la tierra no es tarea del PNIS; por lo tanto, son necesarios esfuerzos articulados desde diferentes frentes de acción del Estado. Por ejemplo, es urgente adelantar el catastro multipropósito estipulado en el Acuerdo de Paz para tener un inventario de los predios propiedad de la Nación. Este es el momento que no se conoce cuántas hectáreas de baldíos de la nación hay. Además de saber la extensión y linderos de los predios, el catastro es clave para organizar el despliegue de un programa de sustitución en zonas de manejo especial. Este componente debe articularse con un censo de la población focalizada para poder cruzar su pertenencia étnica con su ubicación en las distintas figuras del ordenamiento territorial. Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, actualmente el catastro solo ha avanzado en un 15% frente a la meta de un 60% que estaba trazada para este gobierno (Medina, M.A, 2021).

Aunque no es responsabilidad del PNIS resolver las tensiones sobre el uso de la tierra, si debe tener claridad sobre los derechos de propiedad y resolver los conflictos de uso del suelo antes de firmar acuerdos de sustitución con las

comunidades. Este primer paso requiere de la articulación con las demás entidades competentes. El diseño y desarrollo de un enfoque diferencial en un programa de sustitución implica necesariamente coordinación interinstitucional con el Ministerio de Medio Ambiente y las entidades adscritas al SINA, la Agencia Nacional de Tierras y demás entidades encargadas de la protección del medio ambiente, el desarrollo rural y la regulación de uso del suelo. Sin embargo, un cuello de botella es que todavía no están del todo definidas las competencias y el alcance de cada entidad para resolver los conflictos que se deriven de la implementación del programa en las zonas de manejo especial. Por ejemplo, la FIP argumenta que no está claro en cuál entidad recaerá el monitoreo y verificación de cumplimiento de los acuerdos de sustitución y los contratos de uso después de que el PNIS entregue los componentes a los hogares (FIP, 2021). Además, es urgente ampliar la planta de la DSCI para poder implementar adecuadamente un programa de las dimensiones del PNIS., Para 2021 solo contaba con 12 funcionarios de planta mientras que otras entidades como la Unidad de Restitución de Tierras (URT) contaba con 486 (Marín, Rubiano & Vélez, 2021).

Los requisitos para cada Zona de Manejo Especial deben diseñarse, concertarse y socializarse al inicio de los programas. De lo contrario, las nuevas intervenciones pueden generar más tensiones en lugar de brindar soluciones a la medida para cada contexto específico. Los acuerdos de conservación y los derechos de uso, herramientas necesarias para un uso sostenible del territorio deben ser socializadas mediante metodologías y pedagogía efectiva. Actualmente, estas propuestas son percibidas como cambios inesperados en los requisitos acordados y en clara contravía de las expectativas de los campesinos. Además, es necesario pensar opciones jurídicas para garantizarle el uso de la tierra a los campesinos, puesto que no puede ocurrir que firmen los contratos de derechos de uso y ante un cambio en la vocación del suelo sean desplazados forzosamente de sus tierras por parte de las instituciones.

La discusión sobre el ordenamiento del territorio que supera el alcance del PNIS debe ser prioridad del próximo gobierno. Las zonas de reserva forestal en el ordenamiento actual no se están respetando y generan expectativas de titulación individual generando más deforestación y expansión de la frontera agrícola. El rol

de las zonas de reserva campesina y el establecimiento de reservas con usos agroforestales comunitarios deben ser analizadas. El ordenamiento del territorio debe ser abordado inicialmente para que los programas de sustitución y desarrollo alternativo sean sostenibles en el largo plazo.

En el caso de las comunidades étnicas valdría la pena aclarar el estado de vinculación de las familias inscritas oficialmente en el PNIS, pues como es el caso de los Nukak en el Guaviare todavía no hay claridad sobre su situación. La identificación étnica de las familias vinculadas al PNIS en relación con la ubicación de sus predios es fundamental para poder adelantar acuerdos colectivos con componentes de sustitución articulados a sus planes de vida y de etnodesarrollo. Es contradictorio que se adelanten acciones dentro de territorios étnicos cuando no se han definido los lineamientos de los modelos de sustitución, no ha habido consulta y no hay representación indígena o afro en instancias decisorias del PNIS. Es necesario definir los lineamientos antes de vincular familias y de entregar bienes e insumos para proyectos productivos, así mismo la consulta previa debe ser realizada con mayor celeridad. Además, es necesario que las comunidades étnicas tengan mayor participación en las instancias decisorias del PNIS de modo tal que les sea posible hacer veeduría del cumplimiento a las familias inscritas como es el caso de los Nukak. Finalmente, se requiere una apuesta para crear mesas de diálogo que faciliten la llegada a acuerdos de convivencia entre indígenas y campesinos mientras se resuelven de fondo los problemas del traslape entre veredas campesinas y resguardos indígenas.

5. Referencias:

Adarve, P. (2012). Los nukak: conviviendo con Occidente. Boletín OPCA, 04, 56-61.

Brombacher, D., Garzón, J.C., & Vélez, M.A. (2021). Introduction Special Issue: Environmental Impacts of Illicit Economies. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1).

Erasso, C. & Vélez, M.A. (2020). ¿Los cultivos de coca causan deforestación en Colombia? Documento Temático #5. Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED).

Fundación para la Conservación y Desarrollo Sostenible (FCDS). (2020). Programa de Forestería Comunitaria diversificada. Corregimiento El Capricho, Municipio de San José del Guaviare.

FIP. (2021). Los acuerdos de Conservación con las comunidades campesinas. Una ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos ilícitos en las áreas protegidas.

FIP. (2020). Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. ¿Por qué ha sido difícil avanzar en su reducción y cuáles son las opciones?.

Gobierno de Colombia. (2021). Así avanza la sustitución con legalidad. Informe a 31 de diciembre de 2021

Gobierno de Colombia. (2022). Así avanza la sustitución con legalidad. Informe a 31 de diciembre de 2021

Ley 2 de 1959. [Presidencia de la República]. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.

Marín, L., Rubiano, M.J & Vélez, M.A. (2021). 6 ideas para los candidatos presidenciales sobre una política integral para la sustitución de cultivos de uso ilícito. Comentario de política #5: Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED).

Medina, M.A. (21 de noviembre de 2021). Cinco años del acuerdo de paz: ojo al catastro multipropósito. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/cinco-anos-del-acuerdo-de-paz-ojo-al-catastro-multiproposito/>

Resolución 056 de 2020. [Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito]. 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”.

Romero, N. (22 de octubre de 2021). Campesinos se sienten “tumbados” con contratos del Gobierno para zonas de reserva. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/campesinos-se-sienten-tumbados-con-contratos-del-gobierno-para-zonas-de-reserva-forestal/>

Romero, N. (17 de marzo de 2022). Cambio en condiciones del PNIS podría dejar a excocaleros sin tierra. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cambios-en-el-programa-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito-podria-dejar-a-campesinos-excocaleros-sin-tierra/>

Romero, N. (20 de marzo de 2022). Gobierno dice que no está cambiando reglas del programa de sustitución de cultivos. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/respuesta-del-gobierno-a-excocaleros-que-denuncian-cambios-en-el-programa-de-sustitucion/>

Rubiano, M.J., Vélez, M.A., Restrepo, D & Ramos, B. (2020). ¿Reanudar la fumigación aérea de cultivos ilícitos en Colombia? Un resumen de la literatura científica. Comentario de política #2: Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED).

UNODC. (2020). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019.

UNODC. (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020.

UNODC. (2020). Informe No. 23. Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos ilícitos-PNIS.

Vicepresidencia de la República. 2007. ¿Cuál es el territorio actual de los Nukak? Boletín informativo especial sobre la comunidad indígena Nukak: Derechos Humanos. Recuperado el 1 de junio de 2012 de AQUÍ.