

La sustitución de cultivos ilícitos en Argelia - Cauca desde 2017 a 2023¹

Illicit crop substitution in Argelia - Cauca, from 2017 to 2023

Erasmus Javier Paredes-Londoño

Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, Popayán, Colombia

erasmo.paredes.l@uniautonomo.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-5879-4374>

Recibido: 25 de marzo de 2025 / Aceptado: 03 de junio 2025

<https://doi.org/10.17081/just.30.48.8381>

Resumen

Objetivo: este artículo analiza la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS en el municipio de Argelia, Cauca, entre 2017 y 2023, como parte del punto 4 del Acuerdo Final de Paz de 2016 y desde el enfoque de la justicia transicional. **Método:** se empleó una investigación de tipo cualitativo, con enfoque sociocrítico, diseño no experimental y paradigma interpretativo. La técnica principal fue la revisión documental, basada en fuentes oficiales, normativas, informes de organismos internacionales, organizaciones sociales y datos estadísticos; no se trabajó con participantes humanos dado el carácter documental del estudio. **Resultados:** se identificaron fallas estructurales en la implementación del PNIS, incluyendo el incumplimiento de compromisos estatales, la persistencia de grupos armados ilegales, el aumento de cultivos de uso ilícito y la falta de condiciones de seguridad, lo cual limitó el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. **Conclusiones:** se concluye que el diseño e implementación del PNIS en Argelia fue insuficiente para transformar las condiciones estructurales del territorio, ya que la débil articulación institucional, la ausencia de enfoque territorial y la precariedad estatal dificultan la transición hacia una economía legal y sostenible, afectando la consolidación de la paz en la región.

Palabras clave: agricultura, Argelia - Cauca, cultivos ilícitos, justicia transicional, PNIS, violencia.

Como citar:

Paredes-Londoño, E.J. (2025). La sustitución de cultivos ilícitos en Argelia - Cauca desde 2017 a 2023. *Justicia*, 30(48), 1-29. <https://doi.org/10.17081/just.30.48.8381>

¹ La investigación fue parte de las actividades del Semillero en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional adscrito al grupo de investigación GIEJPSO del programa de Derecho de la Uniautónoma del Cauca.

Abstract

Objective: this article analyzes the implementation of the National Comprehensive Program for the Substitution of Illicit Crops (PNIS) in the municipality of Argelia, Cauca, between 2017 and 2023, within the framework of Point 4 of the Final Peace Agreement and from the perspective of transitional justice. **Method:** a qualitative study was conducted with a socio-critical approach, non-experimental design, and interpretative paradigm. The main technique was documentary analysis, based on official sources, legal norms, reports from international organizations, social organizations, and statistical data. No human participants were involved due to the documentary nature of the research. **Results:** the study identified structural weaknesses in the implementation of the PNIS, including breaches of state commitments, the persistence of illegal armed groups, the increase of illicit crops, and the lack of security guarantees, all of which limited the development of sustainable productive alternatives. **Conclusions:** the study concludes that the design and execution of the PNIS in Argelia-Cauca were insufficient to transform the structural conditions of the territory. The weak institutional articulation, lack of territorial focus, and precarious state presence hinder the transition toward a legal and sustainable economy and threaten peacebuilding efforts in the region.

Keywords: agriculture, Argelia-Cauca, illicit crops, PNIS, transitional justice, violence.

Introducción

El departamento del Cauca ha atravesado diversos ciclos de conflicto: desde la independencia, las guerras civiles y políticas, hasta el nacimiento y posterior establecimiento del conflicto armado interno. No olvidemos que, en 1964, cuando el Ejército Nacional bombardeó la República Independiente de Marquetalia (ubicada en el municipio de Planadas, Tolima), un grupo de campesinos miembros de la naciente autodefensa liberal logró huir hacia la región de Tierradentro, departamento del Cauca. Dentro de estos se encontraba el líder de la defensa de Marquetalia, Pedro Antonio Marín, quien posteriormente sería conocido como Manuel Marulanda, departamento en el que estuvieron asentados hasta el año 1965 para después huir de nuevo hacia los montes del Tolima y dos años después ser renombrados como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Molano, 2016). Una vez más, el departamento Caucaño había visto el nacimiento de un ciclo de violencia que perduraría por más de 60 años y que impactaría gravemente en su idiosincrasia cultural, política y agraria.

El departamento no solo viviría las secuelas del conflicto a nivel social y cultural; también sería transformada su cultura agraria. Para los años 70, con la llegada de los Cuerpos de Paz al municipio de Bolívar, se transformaría el uso cultural de la coca y marihuana, pasando a emplearse en la preparación de pasta base. A partir de este punto, los cultivos se desbordarían en el norte y la cordillera caucana (Comisión de la Verdad, 2022).

Dentro de los territorios más perjudicados por el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos en el departamento, se encuentra el municipio de Argelia, en el que operó el Frente 60 de las FARC hasta el año 2016, con proyección hacia el municipio costero de Guapi (Gómez, 2020), la presencia de este grupo armado transformó el territorio, impactando en la economía y el agro, disparando la presencia de cultivos de coca en el territorio, de igual forma, el sostenimiento de los núcleos familiares se volcó hacia el sembrado y recolección de esta planta, lo cual sumado a la precariedad del Estado en el territorio modificó la cultura agraria, económica y social.

Para el 2016 fue firmado el Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP y se prosiguió a plantear el desarrollo de proyectos para suprimir la violencia en los territorios y revitalizar la vocación agrícola en municipios como Argelia, cuya economía y tejido social habían sido moldeados por los cultivos ilícitos. Con ese propósito, se diseñó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) para restituir la cultura agraria de comunidades marginadas por el conflicto armado y la economía cocalera, enmarcando esta acción dentro de los mecanismos de la justicia transicional, siendo incluso un elemento relevante dentro del componente de la reparación integral y la garantía de no repetición.

Ahora bien transcurridos 8 años desde la firma del Acuerdo de paz, es menester analizar cómo se ha desarrollado la sustitución de cultivos ilícitos en el municipio de Argelia, teniendo en cuenta que, este territorio es definitivo para construir paz en el departamento y el país, ya que al ser uno de los más impactados por la violencia y los cultivos de uso ilícito, emerge la necesidad de establecer las garantías para el restablecimiento del tejido social y la recuperación de las culturas agrarias ancestrales, que le permitan a las familias residentes en esta región transitar hacia una economía estable y basada en cultivos lícitos.

Método

Esta investigación parte de un enfoque cualitativo, mediante un paradigma interpretativo ya que se tiene como fin comprender la realidad mediante la subjetividad del contexto territorial y diseño no experimental, analizar la sustitución de cultivos de uso ilícito en el municipio de Argelia-Cauca, con la inclusión de las dinámicas particulares del territorio. Se adoptó una perspectiva sociocrítica que facilitó la problematización del impacto territorial del PNIS en el municipio de Argelia y el abordaje de una postura crítica, respecto de los vacíos del programa y el contexto municipal, enmarcando su implementación dentro de los componentes de reparación y garantía de no repetición de la justicia transicional.

La técnica principal utilizada fue la revisión documental, analizando fuentes primarias y secundarias, tales como: el Decreto Ley 896 de 2017 ([Presidencia de la República de Colombia, 2017](#)), los informes institucionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en adelante – UNODC del 2019 al 2024, los reportes del Instituto KROC de los años 2021 al 2024, organizaciones no gubernamentales, prensa nacional y literatura académica pertinente al tema.

Debido a su carácter documental, el estudio no incluyó trabajo de campo, ni la participación directa de sujetos humanos. El *corpus* fue seleccionado por su relevancia temática, vigencia y aporte al análisis crítico sobre el desarrollo del PNIS en contextos de conflicto. Para el procesamiento de la información se utilizó el análisis de contenido y lectura crítica situada, orientada por los principios de la investigación socio jurídica y territorial, ya que esta nos permite analizar el impacto de los fenómenos sociales, políticos y jurídicos en un espacio específico, con la pretensión de contribuir con reflexiones en torno a la sustitución de cultivos de uso ilícito en el municipio objeto de estudio.

Resultados

A partir del ejercicio de revisión documental, se identificaron hallazgos relevantes sobre el desarrollo del PNIS en Argelia-Cauca. El análisis de fuentes normativas, institucionales y académicas coadyuvó con la visibilización de múltiples brechas entre el diseño del programa y su desarrollo en territorio.

En primer lugar, según el Decreto-Ley 896 de 2017, el PNIS se concibió como estrategia integral con cinco componentes principales (asistencia alimentaria, técnica, huertas y proyectos productivos), cuyo cronograma de ejecución inicial fue de 24 meses, sin embargo, informes de la UNODC (2022) y del Instituto Kroc (2021) revelaron alteraciones en sus tiempos, baja ejecución presupuestal y limitaciones estructurales, como el incumplimiento en la entrega de recursos a las familias firmantes (UNODC, 2022; Instituto Kroc, 2021).

En concordancia con lo anterior, de acuerdo al informe del Instituto Kroc (2023) se dilucidaron los incumplimientos en desarrollo del punto 4, respecto a proyectos ciclo largo, empleo temporal para recolectores y recolectoras, la sostenibilidad ambiental, las medidas de sustitución establecidas en los PISDA y los compromisos asociados al PNIS, lo cual conllevó un riesgo en el aumento de la siembra de cultivos de uso ilícito dentro de los municipios PNIS, se resaltaron las disparidades en la implementación del plan de sustitución, la deficiente coordinación con otros programas, bajo nivel de cumplimiento en la asistencia alimentaria e incumplimiento de proyectos, lo que derivó en acciones constitucionales de protección de derechos fundamentales (Instituto Kroc, 2023).

El caso de Argelia es particularmente significativo, aunque el municipio firmó el Acuerdo Colectivo de Sustitución Voluntaria el 17 de marzo de 2018 con participación institucional y comunitaria, los compromisos adquiridos no se cumplieron en su totalidad. Informes posteriores muestran que Argelia se excluyó de varios reportes oficiales del PNIS (UNODC, informes 17 al 23), a pesar de haber sido identificado como enclave productivo de cultivos de uso ilícito. Para 2020, UNODC y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) reportaron entre 1.500 y 8.000 hectáreas sembradas en el municipio (UNODC-SIMCI, 2021), cifras que contrastan con los objetivos de erradicación definidos en el acuerdo local.

Ahora bien, el censo de cultivos de coca para el 2023 evidenció que Argelia continúa siendo un enclave productivo con hectáreas de cultivos de coca que se encuentran entre 3.320 – 9.392, refiriendo, además que, la densidad de siembra viene en aumento, permitiendo así consolidar a Argelia- El Tambo, quienes juntos conforman el 40% de la producción del departamento. (Ministerio de Justicia 2023).

Además, el informe del Instituto Kroc develó que la conflictividad social en los territorios PNIS persistió y se convirtió en uno de los principales problemas para la puesta en marcha del programa de sustitución, así mismo, únicamente el 23 % de lo establecido en el punto 4 se ha implementado en su totalidad, el 29 % en fase intermedia, el 45% en fase mínima y el 3% sin comenzar. En el caso de Argelia, se evidencian falencias como la ausencia de un enfoque diferencial y una articulación deficiente con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), dando cuenta de una implementación parcial y desigual ([Instituto Kroc, 2024](#)).

Finalmente, se identificó que la estrategia comunicativa del PNIS centrada en redes sociales no alcanzó las zonas rurales del país, donde el acceso a internet es limitado, lo que significó que, con la presencia de grupos como el ELN y disidencias de las FARC, no se produjo la erradicación voluntaria por parte de las familias. Las amenazas y desplazamientos forzados denunciados por organizaciones campesinas como ASCAMTA mostraron un ambiente de riesgo que vulnera el principio de voluntariedad del programa.

Discusiones

Este apartado desarrolla una discusión crítica referente a tres dimensiones centrales respecto de la sustitución de cultivos. En primer lugar, se explican las nociones de justicia transicional que enmarcan el diseño e implementación del PNIS, con énfasis en sus tensiones y alcances en contextos de cambio político y reconstrucción del tejido social. En segundo lugar, analizamos el marco normativo y territorial del programa, identificando sus objetivos formales y los vacíos estructurales en su aplicación. Finalmente, se examina el caso del municipio de Argelia, Cauca, como ejemplo concreto de las contradicciones entre el discurso institucional de paz y las realidades de violencia, exclusión e ineficacia estatal en los territorios priorizados.

Nociones de justicia transicional

Cuando hablamos de justicia transicional, es menester referirnos a la autora [Teitel \(2000\)](#), quien plantea la tensión existente en los Estados de derecho en transición. Esta inestabilidad jurídica nace de los periodos de transición y de cambio político radical, debido a las luchas sociales sobre cómo se deben transformar sus sistemas jurídicos, políticos y económicos. [Teitel \(2000\)](#) plantea la justicia transicional más allá de la teoría abstracta y estudia su impacto en sociedades a la sombra de un cambio político masivo que afectará todas las esferas del entorno social.

Lo anterior con el fin de comprender los procesos socioculturales y establecer campos de acción que incentiven las interacciones, la transformación de los conflictos y la prevención del surgimiento de nuevos, a partir de una construcción de paz territorial. Respecto a ello, [Teitel \(2000\)](#) plantea dos interrogantes: “¿Qué enfoques jurídicos adoptan las sociedades en transición para responder a sus legados de represión y cuál es la importancia de este tipo de soluciones jurídicas para las perspectivas liberalizadoras de estas sociedades?” Y, por otra parte, aporta una visión redentora de la justicia en entornos de transición como un mecanismo de reforma moderado, capaz de mediar en la división presente en la política de transición, la cual hace vividos los conflictos latentes en las sociedades y evidencia sus compromisos por la transformación.

[Teitel \(2000\)](#) define lo anterior como “la hermenéutica de la transición”, que es esencialmente un autoconocimiento histórico, resignificación de los símbolos y discursos políticos suscitados en entornos de conflicto, el cual solo está disponible ex post, realizando el papel de mediador de la división individual y colectiva existente para lograr una acción determinada en la política estatal, pero estos procesos inciden en la soberanía, la jurisdicción y la responsabilidad del Estado con sus ciudadanos y obligan a potenciar las garantías de los derechos humanos. Todo lo anterior con miras a sanar las heridas sociales que son la herencia de los conflictos. Esta justicia transicional debe incorporar los derechos humanos al modelo de justicia aplicable a escenarios de transición para estructurar el componente jurídico-político con base en los derechos humanos y hacia una transición del conflicto ([Rúa, 2015, p. 78](#)).

Lo anterior nos plantea la tensión entre la justicia transicional desde arriba: entendida como las acciones (políticas públicas, programas, ejercicios de verdad, memoria, entre otros) que ejerce el Estado y la justicia transicional desde abajo: entendida como todas aquellas acciones de reconstrucción del tejido social, memoria, reparación, transformación del conflicto, entre otras, que nacen de las comunidades ([Sánchez, 2014](#)). Se mezclan los ámbitos políticos y jurídicos, los mismos, se ponen a disposición no solo para intervenir las rupturas existentes entre los actores, sino también para prevenir la aparición de nuevos conflictos, interviniendo espacios institucionales y no institucionales que impacten cada nivel social y contribuyan a reconstruir el tejido social.

La justicia transicional afecta al individuo, ya sea mediante juicios, reparaciones, constituciones, procesos administrativos u otras medidas, reconstruyendo las reglas y condiciones de pertenencia, reparación y participación política. Invita al individuo a reconocer su papel dentro de la comunidad, redefiniendo los conceptos de estatus individual, derechos y deberes y trazando una nueva orientación liberal (Teitel, 2000). Todo individuo y comunidad presente en entornos de transición es permeado por ella, ya sea que se impregne de manera consciente o como resultado de las dinámicas suscitadas en la región. Como se mencionó en páginas anteriores, los componentes transicionales propenden por atacar estructuras políticas, culturales, económicas, de marginación, entre otras. Razón por la cual los movimientos sociales que evidencian estas problemáticas y reivindican los derechos son aristas en las que, se encuentran presentes las discusiones propuestas por la hermenéutica transicional. Ahora bien, Rúa (2015) manifiesta que, en lo relativo a la justicia transicional existen tres momentos dentro de la institucionalidad colombiana, ya que la misma debe transformarse para abordar el conflicto, no obstante, sostiene que estos momentos se desarrollan, sin dependencia de una línea temporal definida:

- Primer momento: de la esquizofrenia a la razón, entendido como el referente político (una transformación, ya sea de un conflicto a posconflicto o de un Estado autoritario a uno democrático, entre otros) y un referente normativo (normas de carácter judicial que cumplen estándares internacionales de protección de derechos humanos, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) (Rúa, 2015).
- Segundo momento: el reconocimiento, entendido como las transformaciones institucionales realizadas con el fin de cumplir los retos planteados en los procesos transicionales y el reconocimiento del Estado sobre los ciclos de violencia desarrollados en el territorio, permitiendo a las comunidades reconocerse como víctimas de un conflicto armado interno y derrumbando mitos creados a partir de los discursos políticos asociados a la violencia cultural (Rúa, 2015).
- Tercer momento: la constitucionalización, comprendida de esta manera debido a la elevación a estatus constitucional de la justicia transicional, lo cual brinda un piso normativo fuerte para sus componentes, exige entonces, la creación de políticas públicas y marcos legislativos en pro del desarrollo del entorno transicional (Rúa, 2015).

Con todo lo anterior, podremos entender que al hablar de justicia transicional nos referimos a todos los esfuerzos, tanto de la institucionalidad como de la sociedad por transformar la realidad conflictiva que los rodea. En este orden de ideas, el PNIS es un esfuerzo tanto institucional como social para la transformación de la realidad que afecta a las comunidades inmersas en conflicto armado. Al tenor de lo anterior debemos recordar los componentes de la Justicia Transicional como lo son la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, para el caso que nos ocupa el PNIS hace parte del componente de reparación, pues este tiene como fin recuperar las dinámicas agrarias, económicas y sociales que fueron transformadas por el conflicto, tomando como punto de partida la sustitución de cultivos, este debe ser el mecanismo mediante el cual el Estado reivindique a los territorios marginados y les permita reconstruir el tejido social afectado por décadas de conflicto, así mismo una correcta implementación del programa irradia la garantía de no repetición como parte fundamental de la “hermenéutica transicional” referida previamente.

El análisis de la sustitución de cultivos en Argelia - Cauca nos permite identificar los retos existentes dentro de la dinámica transicional, la cual debe desarrollarse con “enfoques territoriales”, ya que si bien el conflicto armado y los cultivos ilícitos permean gran parte de nuestro territorio, los impactos, agrarios, económicos, sociales y culturales son heterogéneos, por lo cual los programas encaminados a la sustitución debe considerar estas distintas afectaciones, ya que plantear una solución uniforme para el problema de cultivos ilícitos significa ignorar las condiciones particulares de cada departamento y municipio y resultarían en “acciones con daño” para los territorios. Entonces, conociendo ya qué es la justicia transicional y el punto teórico desde el cual se aborda la presente investigación, podemos avanzar al segundo punto de la discusión.

Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS

El programa fue creado mediante del Decreto - Ley 896 de 2017 para dar cumplimiento al apartado 4.1 del Acuerdo de Paz, delegando en la dirección para la sustitución de cultivos de uso ilícito el diseño y la implementación del programa, trabajando con instituciones estatales, territoriales y organizaciones civiles. Para ello, se establecieron como órganos de dirección y ejecución la Junta de Direccionamiento Estratégico y la Dirección General de la mencionada dependencia ([Presidencia de la República de Colombia, 2017](#)).

De igual forma, el Decreto definió las estructuras territoriales encargadas de coordinar y ejecutar el PNIS. Entre ellos Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento ([Presidencia de la República de Colombia, 2017](#)). Considerando su alcance nacional, se estableció que la implementación comenzaría dentro de los territorios priorizados. Esta selección se basó en criterios como la inclusión en las zonas PDET, la densidad de cultivos y la cantidad de población afectada, localización en áreas de Parques Nacionales Naturales y la existencia de organizaciones acogidas al tratamiento penal diferenciado.

Dentro del contenido normativo que establece el plan de acción y estructuración del PNIS, se resaltan los siguientes puntos:

- La financiación del PNIS se realizará con recursos del Presupuesto General de la Nación, el proyecto para funcionamiento e inversión, proyecto de inversión impuesto al carbono y recursos obtenidos de cooperación internacional.
- La priorización en el desarrollo del PNIS seguiría lo resuelto en el Decreto-Ley 896 de 2017.
- Las familias residentes en los territorios que quisieran optar por recibir los beneficios del programa deben inscribirse en la gran inscripción realizada en el mes de mayo del 2018.

El PNIS cuenta con un total de cinco componentes que se desarrollarían, inicialmente, en un plazo de 24 meses, tal y como se encontraba contemplado en el punto 4.1 del Acuerdo de Paz, pero, entre finales de 2018 y comienzos de 2019, el gobierno de Iván Duque ajustó los plazos establecidos en la ruta del PNIS, extendiendo la duración estimada de las intervenciones de 24 a 29 meses. Este nuevo conteo temporal comenzó a regir a partir del momento en que la UNODC verificaba el censo y no desde la delimitación inicial de las zonas priorizadas para intervención ([Mejía, 2021, p. 15](#)).

Los cinco componentes del PNIS son:

- Asistencia alimentaria inmediata por un valor de \$12.000.000 por familia, distribuidos en pagos que iniciaron en el mes 1 de implementación del PNIS y terminaron en el mes 29 de implementación.
- Asistencia técnica integral, la cual se basa en apoyo técnico a las familias para la construcción de sus huertas y proyectos, con un valor de \$3.200.000 por familia.
- Huertas caseras (para el auto sostenimiento y seguridad alimentaria) por un valor de \$1.800.000 por familia.
- Proyectos con el fin de garantizar un ingreso rápido para las familias por \$9.000.000 por hogar.
- Proyectos productivos de ciclo largo por un valor de \$10.000.000 por familia. Es en este último componente que se logra la erradicación de los cultivos en los territorios de manera permanente, las familias contarán con una fuente de ingresos que les asegure su subsistencia y bienestar.

Todo lo anterior para un valor total de inversión por familia de \$36.000.000 que se invierten en lograr la estabilización de los proyectos productivos de sustitución de cada familia, para así lograr asegurar su sostenimiento y bienestar, con la producción agrícola de insumos diferentes a la hoja de coca (Presidencia de la República de Colombia, 2017). Finalmente, fueron seleccionados para el PNIS un total de 56 municipios repartidos en 14 departamentos del país, para una cobertura de 99.097 familias compuestas por 36,5 % mujeres y 63,5 % hombres, según el Informe número 24 de la (UNODC, 2022) distribuidas por departamento de la siguiente manera:

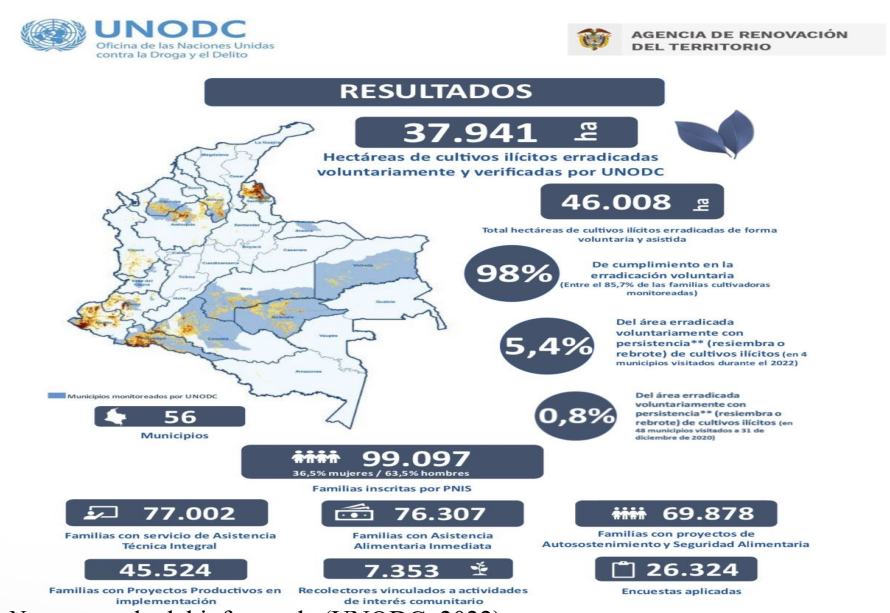
Tabla 1
Familias inscritas por departamento al 31 de julio de 2022

Departamento	Familias	% participación	Mujeres titulares	Hombres titulares
Antioquia	11.555	12%	3,6%	8,1%
Arauca	501	1%	0,1%	0,4%
Bolívar	2.756	3%	0,8%	2,0%
Caquetá	12.959	13%	5,0%	8,1%
Cauca	5.628	6%	2,7%	3,0%
Córdoba	6.397	6%	1,4%	5,1%
Guainía	27	0%	0,0%	0,0%
Guaviare	7.196	7%	1,6%	5,7%
Meta	9.668	10%	2,8%	6,9%
Nariño	17.210	17%	8,7%	8,7%
Norte de Santander	2.998	3%	0,9%	2,1%
Putumayo	20.317	21%	8,3%	12,2%
Valle del Cauca	1.060	1%	0,3%	0,7%
Vichada	825	1%	0,1%	0,7%
Total General	99.097	100%	36,2%	63,8%

Nota: tomado del informe de (UNODC, 2022).

Una vez seleccionados los 56 municipios de cobertura, inició el desarrollo del PNIS, el cual, a fecha de diciembre del 2022 obtuvo los siguientes resultados:

Figura 1
Resultados implementación PNIS al 31 de julio de 2022



Nota: tomado del informe de (UNODC, 2022).

Lo anterior se contrastó con la investigación del Instituto Kroc, el cual en su página 166 refiere el nivel de desarrollo del punto 4 del Acuerdo hasta noviembre del 2021. El documento señala que el 78 % de los compromisos relacionados con ese punto aún no se han implementado. Asimismo, identifica obstáculos recurrentes como la falta de avances en la aprobación de una ley que otorgue un tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores, así como dificultades en la operatividad de los proyectos ligados a la sustitución de cultivos. Con lo anterior, se suma la inexistencia de una política pública de alto impacto prevención al consumo y la ausencia de Ruta de atención para la prevención del consumo, lo que genera preocupación debido a la necesidad de estos mecanismos como parte de la paz territorial sustentada en procesos de sustitución que fortalezcan el desarrollo local (Echavarría et al., 2022, p. 27).

En relación con los avances del PNIS, (Echavarría et al., 2022), en el informe elaborado por el Instituto KROC señalaron que en 2022 los departamentos con mayor participación de familias en el programa fueron Putumayo, Nariño, Caquetá y Antioquia.

Aunque el desarrollo del PNIS contribuyó a reducir cultivos a nivel nacional, al mismo tiempo se registró un incremento de estas siembras en zonas estratégicas del Acuerdo de Paz. La estrategia de comunicación sobre la implementación del PNIS, según el informe publicado por el Instituto KROC (Echavarría et al., 2022), se concentró en publicitarse por las redes bajo el numeral #FamiliasQueSustituyeron. Sin embargo, es menester resaltar el poco alcance que tienen estas plataformas para los territorios apartados de las cabeceras municipales, donde el acceso a internet, tecnologías y/o dispositivos móviles avanzados con la capacidad de instalar estas redes sociales es limitado, por lo tanto, su alcance es mínimo, especialmente en los corregimientos y centros rurales, que es donde se concentra y desarrolla el PNIS.

Lo anterior es abiertamente un grave incumplimiento al Decreto - Ley 896 de 2017, el cual indicó que la implementación debía realizarse teniendo en cuenta las consideraciones de la sociedad civil. Lo anterior, dado que: el Gobierno decidió elaborar un documento de lineamientos orientado al remplazo voluntario de cultivos, integrando una óptica diferencial étnico, de género, generacional y familiar. No obstante, al cierre del informe analizado, dicho documento aún no se había sometido al proceso de consulta previa (Echavarría et al., 2022, p. 176).

Para el informe del año 2024 el instituto reveló incumplimientos sustanciales en los proyectos de clico largo, empleo temporal para recolectores y recolectoras, la sostenibilidad ambiental y el incumplimiento de compromisos, derivando entonces en un incremento en la siembra de cultivos de uso ilícito, debido a la deficiente coordinación con otros programas, bajo nivel de asistencia alimentaria, incluso reveló que los firmantes del programa se vieron obligados a instaurar acciones constitucionales de protección de derechos.

Durante 2023 la Corte Constitucional y el Consejo de Estado registraron 31 acciones de tutela relacionadas con el PNIS por los temas de: incumplimiento en pago de asistencia alimentaria, nula ejecución de proyectos, suspensión injustificada de beneficios, disparidades en la implementación, insuficiencia de oferta institucional, ausencia de garantías y deficiente coordinación con otros programas (Echavarría et al., 2024, p. 355-356).

Además, el informe del Instituto KROC de 2024 evidenció que para el 2023 la conflictividad social en los territorios PNIS persistió y se convirtió en uno de los principales problemas para la puesta en marcha del programa de sustitución, aunado a lo anterior únicamente el 23 % de lo establecido en el punto 4 del Acuerdo se han implementado en su totalidad, 29 % se encontraba en fase intermedia, 45% en fase mínima y el 3% en no iniciada (Echavarría et al., 2024, p. 329). Es menester referir que la sustitución de cultivos de uso ilícito en los territorios requiere de tres componentes a saber: 1. garantizar a los núcleos familiares que firmaron los acuerdos de sustitución voluntaria medidas suficientes para el tránsito hacia las economías legales, 2. Soluciones colectivas que permitan que las familias del PNIS cuenten con acceso efectivos a servicios sociales dentro de su territorio (salud, vivienda, educación, alimentación, conexión vial, conexión digital, etc.) y 3. Las medidas encaminadas a la transformación del campo la cuales deben ser desarrolladas en línea con la Reforma Rural Integral (Robayo et al., 2023, p. 170).

Partiendo de lo anterior, podemos afirmar que el PNIS tiene grandes vacíos, como la cobertura en el territorio nacional y la cantidad de familias beneficiarias del programa, las cuales no solo parecen ser insuficientes para lograr un cambio real en los modos de producción dentro de los territorios, sino también problemas en su diseño, que no cuenta con acciones reales que garanticen el sostenimiento de las familias que sustituyeron, más allá de la duración del programa.

Lo anterior se debe a que, si bien se les otorgan los implementos necesarios para la realización de proyectos agrícolas para su sostenimiento, no se garantiza la existencia de compradores para su producción, lo cual es una parte importante para el sostenimiento de esta medida, pues parece obviar las condiciones particulares de cada territorio y en especial del municipio de Argelia en el cual el estado de las vías que dificultan la conexión con las cabeceras municipales, el conflicto armado, el difícil acceso a bienes y servicios hacen compleja la comercialización del producto.

No se puede olvidar que el cultivo de uso ilícito tiene comprador, un comprador que llega incluso hasta la finca del campesino recoger el producto, razón por la cual cuando hablamos de tránsito a la económica legal, debemos asegurar la compra de la cosecha, de lo contrario no estaríamos hablando de recuperar la cultura ancestral, sino de una “acción con daño”, ya que una vez finaliza su implementación es insostenible en el tiempo y con ello se inicia el retorno hacia las economías ilegales, en este punto no se evidencia referencia alguna del PNIS hacia el establecimiento de redes de comercio y apoyo para la distribución de la cosecha resultando insuficiente, ya que no solo basta con el desembolso económico en el desarrollo de la sustitución, sino también se debe garantizar la sostenibilidad económica del proyecto a largo plazo.

Así mismo, no se contemplan medidas suficientes para la presencia militar en los territorios y garantías de seguridad. Todo lo anterior lleva a concluir que el PNIS, tal como fue diseñado y desarrollado, no puede garantizar resultados de impacto dentro de las comunidades, más aún si tenemos en cuenta que el programa ignora problemáticas sociales dentro de la Colombia profunda, tales como la precariedad del Estado en torno a instituciones públicas (alcaldías, centros de salud, etc.), así como en la garantía de servicios como la movilidad (infraestructura vial).

Se planeó una implementación homogénea en todos los territorios, pero no se tuvo en cuenta las circunstancias particulares de cada uno de los departamentos y municipios de nuestro país, en los cuales si bien existen cultivos de uso ilícito, las dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas y capacidades Estatales son heterogéneas, el ignorar esta circunstancia, aunado a la falta de desarrollo conjunto de los demás programas del acuerdo de paz derivan en un incumplimiento en los componentes de reparación y garantía de no repetición a las comunidades y una violación a la “hermenéutica transicional” anteriormente referida.

El ignorar los puntos anteriores, aunado a la situación de orden público que atraviesan las comunidades, resulta en un programa que, aunque tiene buenas intenciones, es ineficiente e ineficaz en el contexto en que se aplica. Las comunidades no solo requieren la erradicación y sustitución del cultivo, sino también la posibilidad de comercializar los productos, transportarlos, garantizar la seguridad en su territorio y una mayor presencia de la institucionalidad estatal para el desarrollo de este, aspectos en los cuales el programa no profundizó, e incluso, como se evidenció, ni siquiera relacionó acción alguna.

Partiendo de lo anterior, se procederá a analizar el municipio objeto de estudio y su relación con la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Argelia en relación con la sustitución de cultivos de uso ilícito

Para abordar adecuadamente este apartado, es necesario realizar una aclaración conceptual: el punto número uno del Acuerdo estableció realizar una Reforma Rural Integral - RRI, tomado como punto de partida la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que tiene como fin asegurar la aplicación la RRI de manera prioritaria en los territorios, como base para una transformación estructural del campo. Su objetivo es brindar bienestar para las comunidades, reconociendo la diversidad étnica y cultural, fortalecer la economía campesina, integración regional, consolidar el campo como un escenario de reconciliación y organización comunitaria (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022).

Conforme a la UNODC (2022), los PDET se están desarrollando en 170 municipios de 19 departamentos del país. La selección de estos municipios respondió a factores como el impacto histórico del conflicto y alta concentración de cultivos ilícitos. En estas zonas, se prevé la implementación de uno o varios de los ocho pilares que estructuran el programa PDET (UNODC, 2022).

Lo anterior constituye un compromiso para reparar a los territorios y apoyarlos hacia el retorno a sus modos de producción ancestrales, que fue afectada durante todo el conflicto armado, debido a las disputas por el poder territorial que tuvieron y aún tienen lugar dentro de las zonas rurales del país, propicias para los cultivos de uso ilícito, su procesamiento y transporte. Así mismo, se plantea como una alternativa de producción para el sostenimiento económico de estas comunidades, lo cual se lograría articulando los programas PDET con el diseño e implementación del ya referenciado PNIS; en resumen, alcanzando un desarrollo mancomunado de los puntos 1 y 4.1 del Acuerdo de Paz.

A partir de lo anterior, se seleccionaron tres departamentos del suroccidente colombiano para focalizar la intervención: Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Para el Cauca, el municipio de Argelia se incluyó como un territorio priorizado para implementar el PDET, debido a su condición de enclave productivo y al riesgo latente de expansión hacia otras zonas.

Según la UNODC (2022), los enclaves se definen por la concentración cultivos de coca, su duración prolongada en el tiempo, una elevada productividad, la existencia de todos los eslabones del proceso productivo, cercanía a rutas estratégicas del narcotráfico y precios más altos para los derivados de la coca. Sumado a lo anterior, Argelia ha sido un municipio profundamente afectado por el conflicto, lo cual disparó las condiciones de inequidad en el territorio, la cultura de la ilegalidad y la violencia. El 17 de agosto del 2019 se firmó el Acuerdo número 017 del Concejo Municipal de Argelia, por el cual se adopta el PDET en el Municipio, fecha desde la cual se iniciaron los programas, sin embargo, esta implementación coincidió con un contexto de violencia agudizado en la zona, como lo evidencia la masacre de Mechengue, ocurrida en el cañón del Micay, uno de los principales corredores estratégicos del narcotráfico y control armado en Argelia (Bolaños, 2018).

Aclarado lo previo, se debe recordar que, como se explicó en el título anterior, uno de los criterios de selección para el PNIS, era la priorización a los municipios PDET. Para el caso en concreto de Argelia, lo anterior fue consecuencia de la articulación de los puntos 1 y 4.1 del Acuerdo de Paz y su desarrollo mancomunado para lograr una construcción de paz territorial y sustitución de cultivos.

Por ello el municipio objeto de estudio se seleccionó para la implementación y desarrollo del PNIS, y el día 17 de marzo del año 2018, en el municipio de Argelia, en un evento público en el coliseo municipal al cual asistieron más de tres mil personas (Mosquera, 2018), se firmó el Acuerdo Municipal Colectivo para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del PNIS y el Desarrollo Territorial, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Este tipo de pactos locales refleja la voluntad institucional en los municipios, pero también evidencia los desafíos de articulación con el gobierno central. Como advierten (Criado et al, 2017), las autoridades provinciales son claves en el posconflicto, pero enfrentan limitaciones estructurales para incidir en decisiones nacionales, lo que debilita la implementación efectiva de la paz en el territorio.

El acuerdo mencionado en el anterior párrafo fue firmado con la presencia de Eduardo Díaz Uribe, director para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; el señor Mauricio Rodríguez, delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; el señor Hermedis Gutiérrez, delegado de MAPP-OEA; Oscar Rodrigo Campo, gobernador del Cauca; Diego Aguilar Marín, alcalde del municipio de Argelia; representantes de organizaciones civiles; y delegados de diferentes corregimientos.

Con el referenciado documento se acordó con las comunidades que se pondría en marcha el Plan de Atención Inmediata - PAI, destinado a apoyar a los núcleos familiares de personas cultivadoras, mediante la entrega de un auxilio alimentario durante el primer año de implementación. Este apoyo económico, concebido para facilitar el camino a cultivos legales, la adecuación de tierras o la participación en labores comunitarias, tendría una duración de 12 meses y un valor mensual de \$1.000.000. El desembolso se realizaría cada dos meses por un monto de \$2.000.000 a través de entidades bancarias o sus corresponsales. Asimismo, se contempla una inversión única por núcleo familiar de \$1.800.000 destinada al auto sostenimiento y la seguridad alimentaria, así como una inversión adicional, también por una sola vez y por núcleo familiar, equivalente a \$9.000.000. Después del segundo año, y con el fin de asegurar mejores ingresos a las familias acogidas al PNIS, se realizaría a las familias un desembolso de \$10.000.000 para el establecimiento de proyectos a largo plazo, los cuales debían tener previamente el plan de inversión (técnica y ambientalmente avalado) por el PNIS.

Asimismo, las comunidades acordaron eliminar los cultivos de uso ilícito en 60 días calendario desde la recepción del primer apoyo económico, comprometiéndose también a no reanudar estas prácticas. Además de participar en la elaboración y aplicación del Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PISDA), a impulsar la veeduría ciudadana, entre otras responsabilidades. Como señalan [Burnyeat y Sepúlveda \(2022\)](#), estos espacios pueden convertirse en mecanismos clave para construir paz desde lo local, siempre que exista un respaldo institucional sólido y una capacidad efectiva de influencia sobre las políticas públicas.

El acuerdo anterior se presentó como una esperanza para los cultivadores del municipio de Argelia y fue visto con muy buenos ojos por parte de la población, así como de las organizaciones presentes en el territorio.

Sin embargo, fueron las organizaciones sociales presentes en el territorio, como ASCAMTA (Asociación Campesina de Trabajadores de Argelia-Cauca), quienes denunciaron incumplimientos del gobierno nacional al acuerdo, debido a que el mismo día que el referenciado fue firmado, fue presentado el proyecto de ley por medio del cual se incluyó en el programa un máximo de área cultivada de 1,78 hectáreas, lo cual fue denunciado por la asociación en mención, por medio de sus redes sociales, como un riesgo para el desarrollo del PNIS. Ahora bien, la aplicación de los programas en el municipio objeto de estudio es la siguiente:

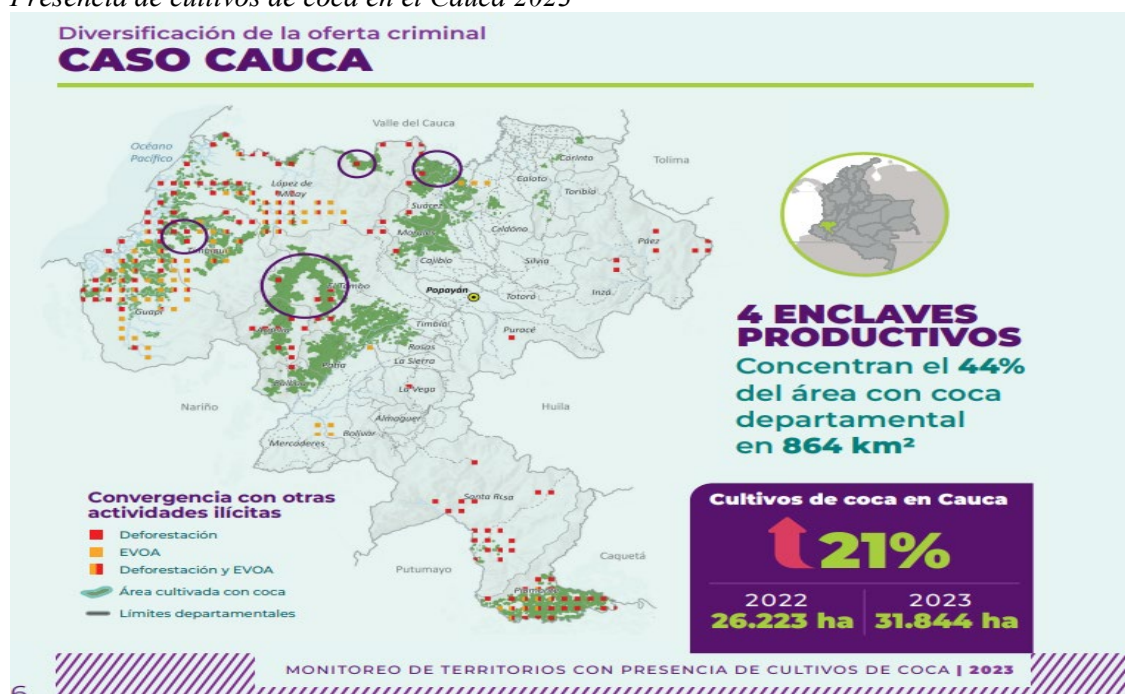
Según los informes de la UNODC, en los que se realiza un monitoreo a la implementación del programa en mención, Argelia solo aparece en el informe n.º 18, en el cual se lo menciona como uno de los municipios “donde el problema se hace cada vez más complejo” (UNODC, 2019, p. 15), lo anterior debido a que actualmente cuenta con una de las mayores densidades sembradas kilómetro cuadrado en el país. Así mismo, las estadísticas hasta diciembre de 2020 el municipio objeto de estudio contaba con una estadística de entre 1.500 a 8.000 hectáreas de hoja de coca cultivadas (UNODC-SIMCI, 2021). Por lo cual resulta llamativo que a la fecha del informe ya han transcurrido dos años del acuerdo entre la población y el Gobierno Nacional para el desarrollo del PNIS.

En el informe mencionado anteriormente se comprometieron a realizar, la erradicación de manera permanente de los cultivos. Sin embargo, ello no se produjo; incluso se aumentó la densidad de hectáreas en el territorio posterior al acuerdo, hasta el punto de convertirse, según informe de la UNODC para el 2020, en un punto de enclave de producción en el departamento del Cauca. Adicional a lo anterior, no ha informado sobre el avance del PNIS en el municipio de Argelia, a tal punto que el mismo no aparece en los informes números: 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 que se han escrito por la UNODC. Lo cual llama la atención, ya que en los referenciados se manifiesta que el programa en el Cauca es llevado a cabo en El Tambo, Miranda, Rosas y Piamonte (UNODC, 2020).

Ahora bien, el censo de cultivos de coca para el 2023 evidenció que Argelia continúa siendo un enclave productivo con hectáreas de cultivos de coca que se encuentran entre 3.320 – 9.392, refiriendo además que la densidad de siembra viene en aumento, permitiendo así consolidar a Argelia- El Tambo quienes juntos conforman el 40% de la producción del departamento. (Ministerio de Justicia 2023).

Incluso en el último informe de la UNODC (2024) sobre el monitoreo a los territorios con cultivos de coca en Colombia durante el 2023, puntualmente en lo referido al departamento del Cauca, se refleja no solo el mantenimiento del enclave productivo en el municipio de Argelia, sino también, con gran preocupación, un aumento en el departamento, que paso de 26.233 hectáreas cultivadas en el año 2022 a 31.844 hectáreas cultivadas para el año 2023, tal y como se refleja a continuación:

Figura 2
Presencia de cultivos de coca en el Cauca 2023



Nota: Gobierno de Colombia- Sistema de Monitoreo apoyado por UNODC (2024).

Llama poderosamente la atención qué sucedió con el acuerdo firmado el día 17 de marzo del 2018 entre el Gobierno Nacional, la comunidad y organizaciones del municipio de Argelia, dado que, si bien se diseñó y firmó un pacto que pretendía lograr que esta comunidad recuperara su forma de producción agrícola ancestral y que las familias generaran proyectos para transitar al agro, no se tuvo en cuenta el riesgo como el aspecto más importante de todos para lograr que el PNIS. Lo mencionado anteriormente es de gran importancia, puesto que en el municipio no solo hay presencia de cultivos, desigualdad e inequidad; también están presentes grupos como el ELN, que hasta la firma del Acuerdo de Paz no se encontraba en la zona.

A raíz del retiro de los frentes que se acogieron al Acuerdo, este grupo vio la oportunidad de disputar y manejar el territorio con mayor número de hectáreas sembradas del departamento y uno de los enclaves productivos del suroccidente colombiano, posibilidad que también aprovecharon los grupos disidentes. Estos dos grupos armados son los que hoy en día se disputan el control territorial de Argelia y los de reparto como Los Galenos.

Esta configuración violenta en Argelia ya había sido advertida por la [Defensoría del Pueblo \(2020\)](#), que mediante la Alerta Temprana 047-20 señaló los graves riesgos para la vida, integridad y seguridad de la población civil del municipio, en especial para las comunidades rurales vinculadas a procesos de sustitución de cultivos. Según la Fundación Paz y Reconciliación – [PARES \(2022\)](#), Cauca presenta una alta concentración de grupos armados ilegales en disputa territorial, siendo Argelia uno de los principales núcleos estratégicos por su densidad de cultivos de coca y rutas de narcotráfico. Todo este contexto de violencia incesante en el territorio se tradujo en que los campesinos fueran amenazados por estos grupos armados y se les prohibiera realizar algún tipo de erradicación. Lo anterior fue denunciado por asociaciones presentes en el territorio al Gobierno Nacional, exigiendo medidas para cumplir el PNIS y, en especial, el cumplimiento del punto 4.1.3 del Acuerdo de Paz, mediante el cual se garantizaban condiciones de seguridad para que las comunidades pudieran realizar la transición a una economía legal en sus regiones.

Las amenazas a los campesinos persisten, lo que hizo imposible el cumplimiento del PNIS en el municipio, dadas las nulas garantías de seguridad brindadas por el Gobierno Nacional y las amenazas de estos grupos armados, los cuales incluso desplazaron del territorio a las familias que se encontraban dispuestas a dar cumplimiento al programa. Esta situación refleja un patrón más amplio de violencia contra la población civil en el Cauca, caracterizado por homicidios, amenazas, confinamientos y desplazamientos forzados, como lo documenta la Fundación Paz y Reconciliación – [PARES \(2022\)](#). Esto constituye un claro incumplimiento del punto 4.1.3 del Acuerdo de Paz y se inscribe en un patrón más amplio de violencia contra firmantes del acuerdo, como lo demuestra la sistematicidad de los homicidios contra excombatientes documentada por investigaciones recientes ([Lopera, 2021](#)).

Ahora bien, de acuerdo a INDEPAZ para el año 2023, en el municipio objeto de estudio se presentó actividad constante de 3 grupos armados a saber: 1. Frente Carlos Patiño del Bloque Occidental Jacobo Arenas; 2. Frente Diomer Cortés de la Coordinadora Nacional del Ejército Bolivariano y 3. ELN, los tres grupos enfrentados entre sí y contra la fuerza pública convirtieron al municipio en el centro de acciones violentas que afectaron el desarrollo de los programas del acuerdo de paz y dejaron al descubierto la importancia de este territorio como centro de la economía ilegal (González, 2025).

De lo anterior podemos establecer que pese a haber firmado el PNIS desde el año 2018, debido al abandono del acuerdo por parte del Estado, acompañado de la falta de garantías para la sustitución voluntaria, junto con las precariedades del Estado dentro del territorio, la coca continua siendo el principal dinamizador de la economía municipal, ya que esta planta tiene un rendimiento promedio de 5.600 kg de hoja por hectárea, siendo entonces la alta rentabilidad de esta, respecto de otros cultivos y las circunstancias particulares del territorio, la opción más atractiva para agricultores que enfrentan las barreras de los mercados formales y la falta de apoyo estatal (González, 2025).

Lejos del pensamiento general, en territorios como Argelia, la tierra no es del campesino y de quienes la trabajan, sino de los grupos armados dominantes en la zona, quienes deciden qué se hace con ella y qué se produce. Como advierten Gutiérrez-Sanín y Marín-Jaramillo (2018), uno de los problemas de fondo en el posconflicto colombiano es precisamente la falta de transformación real en la estructura de tenencia de la tierra, lo que perpetúa vínculos de poder coercitivo y limita las posibilidades de implementación efectiva de programas de desarrollo rural como el PNIS.

Estas situaciones no fueron objeto de estudio al momento de diseñar el plan de sustitución de cultivos de uso ilícito, lo cual, sumando la precariedad Estatal dentro del territorio, profundiza la problemática y la falta de oportunidades para reconstruir el tejido social y recuperar la cultura agraria ancestral en el municipio. Las acciones realizadas por el Gobierno nacional, departamental y local reflejan un desinterés en solucionar la problemática existente y pretenden vender una imagen de esfuerzos ineficientes refuerzan lo expresado por Santos (2014) “hoy la gran mayoría de la población mundial no es sujeto de derechos humanos, sino objeto de los discursos de derechos humanos” (p. 23).

En esta misma línea, Santos & Sena (2019) proponen pensar los derechos humanos como un pluriverso de luchas, con sentidos construidos desde contextos situados y no como un discurso homogéneo. El caso de Argelia demuestra que imponer modelos centralizados y normativos sin dialogar con las formas locales de dignidad y justicia puede derivar en políticas fallidas y formas encubiertas de exclusión.

Conclusión

La investigación realizada permite concluir que el PNIS, en su aplicación en Argelia-Cauca, no cumplió con las metas trazadas dentro del Acuerdo de Paz y pese a que el diseño del programa planteaba solucionar estructuralmente el problema de los cultivos ilícitos, transitando hacia economías lícitas y sostenibles, su implementación estuvo marcada por una débil presencia institucional, retrasos sistemáticos, incumplimiento de los acuerdos, falta de seguimiento y una desconexión profunda entre la formulación central y las realidades del territorio, lo que debilitó la confianza de las comunidades y obstaculizó la posibilidad de una transformación significativa en sus condiciones de vida.

El análisis permite comprender que el PNIS no es un programa más dentro del acuerdo de paz, por el contrario, es parte fundamental de la “hermenéutica transicional” y un componente determinante dentro de la reparación integral, que debe permitirle a las comunidades recuperar su cultura agraria y reconstruir el tejido social afectado por las décadas de conflicto, de ahí nace la necesidad de diseñar estos programas desde las perspectivas territoriales, conscientes de las dinámicas que se desarrollan en los territorios a impactar, con el fin de lograr diseñar estrategias que garanticen las sostenibilidad de los proyectos en el tiempo.

El análisis mostró que Argelia, a pesar de haber sido priorizado tanto por su alta densidad de cultivos de coca como por su condición de enclave productivo, se excluyó de los informes y registros posteriores del programa, reflejando una invisibilización institucional grave. El acuerdo colectivo firmado con la comunidad generó una expectativa legítima de cambio, pero el incumplimiento en inversión productiva, sostenibilidad económica y garantías de seguridad debilitó el impacto del programa.

La ausencia de voluntad política sostenida y la fragmentación en la implementación dieron paso al estancamiento y en algunos casos, al recrudecimiento del problema. El abandono en la implementación del programa por parte del Estado representa la más clara evidencia de la revictimización para la comunidad y la marginación que vive el municipio, pues al excluirla de los informes se invisibilizó el problema y se reforzó la teoría de que es la comunidad quien no desea transitar hacia la económica legal, reforzando la violencia estructural y cultural que ha vivido el municipio por décadas.

Asimismo, el estudio permitió identificar la falta de condiciones materiales para ejecutar la erradicación voluntaria como uno de los factores más determinantes del fracaso. Los hogares que inicialmente se comprometieron a reemplazar los cultivos de uso ilícito se encontraron con la imposibilidad de comercializar sus nuevas cosechas, con la ausencia de compradores, infraestructura y apoyo técnico y con amenazas permanentes por parte de actores armados. Esta situación expuso que el PNIS no incorporó una estrategia real de seguridad territorial, ni un enfoque integral de desarrollo rural, limitándose a un conjunto de medidas económicas asistenciales que resultaron insuficientes y desarticuladas.

El contexto de Argelia también demuestra que las políticas públicas diseñadas desde el centro del país siguen sin considerar de forma efectiva las dinámicas locales. En territorios como el Cauca profundo, donde persiste una economía ilegal instalada, una débil presencia estatal y una histórica desconfianza institucional, no es posible implementar programas de sustitución, sin antes asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, interlocución comunitaria y control territorial legítimo, ya que sin reunir las instancias anteriormente referidas todo concluye en un acuerdo abandonado por el Estado, una comunidad inmersa en las dinámicas ilegales y la utopía de la transición a la legalidad, cada vez más lejana debido al escalonamiento del conflicto dentro del territorio.

De igual manera, el estudio evidencia cómo el discurso de los derechos humanos, aunque presente en la retórica estatal, no se traduce en acciones concretas de protección y garantía en estos territorios. El incumplimiento del punto 4.1.3 del Acuerdo de Paz, relativo a las garantías de seguridad para las familias que se acojan al programa de sustitución constituye una forma de revictimización para los campesinos, que además de ser históricamente excluidos, se vieron desprotegidos frente a las amenazas y el desplazamiento.

La dificultad Estatal en su función protectora refuerza la percepción de abandono y agudiza la crisis de legitimidad institucional en zonas rurales, el desinterés en la reparación integral a los territorios y el incumplimiento de la “hermenéutica transicional”, pues si bien son importantes los componentes de verdad y justicia que hasta el momento han presentado avances sustanciales, la sustitución de cultivos de uso ilícito es un pilar fundamental en la reparación integral y la garantía de no repetición para las comunidades profundamente lesionadas por el conflicto.

En suma, esta investigación demuestra que el fracaso del PNIS en Argelia no se explica únicamente por deficiencias operativas o presupuestales, sino por una falla estructural en el enfoque de la política antidrogas en Colombia. El caso muestra que no basta con erradicar cultivos para construir paz: se requieren condiciones de justicia social, equidad y transformación territorial sostenida, es decir, avanzar hacia una paz positiva y no meramente negativa.

En este sentido, el caso de Argelia refleja las consecuencias de una implementación desconectada de las condiciones sociales, económicas y políticas que hacen posible la sustitución. Este tipo de desconexión entre el diseño de los acuerdos y el contexto territorial ha sido una constante en otras experiencias internacionales, donde el exceso de centralismo, la débil participación local y la falta de seguridad han derivado en crisis de implementación similares a las observadas en Colombia.

Referencias

- Bolaños, E. (6 de julio de 2018). *Masacre de Mechengue: una disputa por el cañón del Micay*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/masacre-de-mechengue-una-disputa-por-el-canon-del-micay-article/?outputType=amp>
- Burnyeat, G., & Sepúlveda, A. (23 de noviembre del 2022). Los consejos territoriales de paz en Colombia pueden ser una herramienta para la construcción de la paz total. LSE Latin America and Caribbean. <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2022/11/23/consejos-territoriales-paz-colombia-paz-total/>
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. (25 de septiembre 2020). Norte y cordillera del Cauca: entre la continuidad del conflicto y las resistencias. <https://web.comisiondelaverdad.co/especiales/norte-cordillera-cauca/index.html>
- Comisión de la verdad (28 de agosto de 2022). Hay futuro si hay verdad: informe final de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. Tomo 11: Colombia adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado. <https://www.comisiondelaverdad.co/colombia-adentro-1>

- Comisión de la Verdad (28 de agosto de 2022). Informe final – no matarás: relato histórico del conflicto armado interno en Colombia. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/no-mataras>
- Comisión de la Verdad (28 de agosto de 2022). Hallazgos y recomendaciones. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- Concejo Municipal de Argelia-Cauca (17 de agosto de 2019). *Acuerdo No. 017 de 2019*. https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/ARGELIA_ACUERDO.pdf
- Criado, M.G. (2017). *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Criado, M., González, F., Vásquez, T., Aponte, A., Cabrera, I., Echandía, C., Vargas, F., Tole, J., Hernández, A., Suelt, V., Leiva, E., Padrón, F., Narváez, J., & Chaves, J. (2017). *La paz en el territorio. Poder local y posconflicto en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Defensoría del Pueblo (8 de octubre de 2020). *Alerta temprana N° 047-20*. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91781>
- Echavarría, J., et al. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz / Escuela Keough de Asuntos Globales. https://curate.nd.edu/articles/report/Cinco_a_os_despu_s_de_la_firma_del_Acuerdo_Final_Reflexiones_desde_el_monitoreo_a_la_implementaci_n/24861195?file=43742325
- Echavarría, J., Gómez, M., Forero, B., Álvarez, E., Astaíza, J., Balen, M., Campos, P., Córdoba, E. M., Fajardo, J.S., Gutiérrez, E., Hernández, L., Joshi, M., Kielhold, A., Márquez, J., Menjura, T., Mosquera, R., Mosquera, E., Quinn, L., Quinn, J. Zúñiga, I.Z. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino (Version 1)*. University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/25651275.v1>
- Fernández-Osorio, A. (2019). La implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP: un estudio comparado desde la experiencia internacional. *Análisis Político*, 32(95), 104–124. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80977>
- Fundación Paz y Reconciliación – PARES (18 de mayo de 2022). Presencia de grupos armados en el departamento del Cauca 2022 y hectáreas de cultivos de hoja de coca 2020. https://public.tableau.com/app/profile/fundaci.n.paz.y.reconciliaci.n/viz/PresenciadegruposarmadoseneldepartamentodelCauca2022yhectreasdecultivosdehojadecoca2020_/AnlisisGeneralInteractivo
- Fundación Paz y Reconciliación – PARES (1 de noviembre 2022). Violencia contra la población civil. <https://public.tableau.com/app/profile/fundaci.n.paz.y.reconciliaci.n/viz/Violenciacontralapoblacioncivil/Dashboard1>

- Gobierno Nacional & FARC-EP (12 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0
- Gómez, R.S. (2020). *Relato de la guerra en el Cauca*. Rutas del Pacífico.
- Gonzáles, P.L. (11 de abril del 2025). Reclutamiento forzado en Cauca y Nariño: una forma de control armado sobre el territorio y la vida. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2025/04/Cauca-y-Narino-reclutamiento.pdf>
- Gonzáles, P.L. (12 de marzo del 2025). Argelia, territorio campesino: el reto de la sustitución de cultivos de uso ilícito. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2025/03/Articulo-Argelia-propuesta-cultivos.pdf>
- Gutiérrez, J. (2021). ¿Y si hubieran cumplido? Las drogas ilegales y el acuerdo de paz más allá de los (obvios) incumplimientos. *Análisis Político*, 34(103),144–166. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.102172>
- Gutiérrez-Sanín, F., & Marín-Jaramillo, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿En el fondo cuál es el problema? *Análisis Político*, 31(92),18–38. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>
- Instituto Kroc. (2022). *Informe de monitoreo sobre la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Universidad de Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Instituto Kroc. (2023). *Seis años de implementación del acuerdo final*. Universidad de Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>
- Instituto Kroc. (2024). *Siete años de implementación del acuerdo final*. Universidad de Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/25651275.v1>
- Lopera, N. (2021). Homicidios sistemáticos de excombatientes de las FARC-EP tras la firma del Acuerdo de Paz de la Habana, Cuba (2016) [Trabajo de grado de especialización, Universidad de Antioquia]. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/ff35b4b8-3bb8-4bf4-91a7-56acc71631ab/content>
- Manrique-Hernández, J., & Prieto-Bustos, W. (2021). Determinantes del conflicto y transformación de la violencia en el posconflicto en Colombia. *Universidad Católica de Colombia*, 31–73. <https://doi.org/10.14718/9789585133907.2021.1>
- Mejía, V. (2021). Análisis de la implementación del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS): 2017–2019. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 3(5),171–199.<https://doi.org/10.22490/26655489.4530>.
- Ministerio de Defensa Nacional (1 de agosto del 2025). *Misión y visión*. Ejército Nacional de Colombia. <https://www.ejercito.mil.co/mision-y-vision/>
- Ministerio de Justicia (19 de diciembre del 2023). Informe de estadísticas municipales del censo cultivos de coca 2023. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/EstadisticasMunicipalesCenso2023.pdf>

- Molano, A. (2016). *A lomo de mula: viajes al corazón de las Farc*. Aguilar.
- Mosquera, G. (17 de marzo del 2018). Se firmó el Acuerdo Municipal PNIS Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Coca. <https://www.facebook.com/guamos/posts/pfbid0SyaDvuE1rGhpGMqkifrtBg92BPVr9A2JaGV7ehkBBWKpiaoAkDysFoaNqH9zJ5XSl>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. UNODC-SIMICI https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (31 de diciembre de 2020). Informe No.23. 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. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. UNODC-SIMICI 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 (31 de diciembre 2022). Informe No. 24. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Diciembre/INFORME_PNIS_24.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2024). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2023*. UNODC-SIMICI https://www.unodc.org/rocol/uploads/res/noticias/colombia/monitoreo-de-territorios-con-presencia-de-cultivos-de-coca-2023_html/Resumen_ejecutivo_2023_07112024_BAJA.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). Decreto-Ley 896 de 2017, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Diario Oficial No. 50.248. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col170711.pdf>
- Robayo, A., Kielhold, A., Rodríguez, A.M., Ramírez, A., Forero, B., Serrano, C., Saez, C., Gutiérrez Pulido, E., Zúñiga García, I., Márquez Díaz, J., Quinn, J., Echavarría, J., Fajardo Farfán, J. S., Quinn, L., Joshi, M., Pérez, M. C., Balen, M., Gómez, M., Restrepo, N., Menjura, T. (2023). Seis años de implementación del Acuerdo final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político (Versión 1). University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>
- Rúa, C.F. (2015). Los momentos de la justicia transicional en Colombia. *Revista de Derecho*, (43), 71-109. <http://dx.doi.org/10.14482/dere.41.5435>
- Sánchez, G.I. (2014). *Justicia transicional en disputa: una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002–2012*. Universidad de Antioquia.

Santos, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. De justicia.

Santos, B., & Sena, B. (2019). *El pluriverso de los derechos humanos: la diversidad de las luchas por la dignidad*. Ediciones Akal.

Teitel, R.G. (2000). *Justicia transicional*. Universidad Externado de Colombia.