

¿Qué hacer con el PNIS en las Zonas de Manejo Especial?

Decisiones claves para
los primeros 100 días
de Gobierno

Nota Estratégica 27

¿Qué hacer con el PNIS en las Zonas de Manejo Especial?

Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno

Este documento es un anexo de la Nota Estratégica FIP # 27 "¿Qué hacer con el PNIS? Decisiones claves para los primeros 100 días de Gobierno"

[Descargar aquí](#)

Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero del Programa Global de Política de Drogas y Desarrollo (GPDPD). El GPDPD es un proyecto implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y sus contrapartes, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, y bajo el auspicio político del Comisionado del Gobierno Federal para Asuntos de Adicción y Drogas. Las opiniones y posiciones expresadas en el documento son de exclusiva responsabilidad de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y no comprometen la línea institucional de la GIZ.

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Director Área de Dinámicas del Conflicto

Jorge Mantilla

Autores

Ana María Rueda

Carolina Dueñas

Jenny Cueto

Juan Carlos Garzón

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Elizabeth Reyes

Fotografías

COLPRENSA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-05-2

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

5

¿QUÉ HACER CON EL PNIS EN LAS ZONAS DE MANEJO ESPECIAL?

9

EL PNIS EN EL SISTEMA DE
PARQUES NACIONALES NATURALES

14

EL PNIS EN LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL

16

EL PNIS EN LOS TERRITORIOS COLECTIVOS
DE GRUPOS ÉTNICOS

20

LOS PRIMEROS 100 DÍAS DEL GOBIERNO:
ACCIONES CLAVES PARA CAPITALIZAR LAS
INVERSIONES Y AVANCES DEL PNIS EN LAS ZME

22

REFERENCIAS

¿Qué hacer con el PNIS en las Zonas de Manejo Especial?

Las familias vinculadas al PNIS tienen en común su condición de vulnerabilidad, entendida como la confluencia de una serie de factores que limitan las posibilidades de contar con una adecuada calidad de vida y bienestar por cuenta de las condiciones de pobreza e inestabilidad. Esta característica, que, en parte, explica la relación de estas familias con la economía de la coca, tiene una carga adicional cuando ellas se encuentran ocupando áreas con algún nivel de restricción en términos de la normatividad ambiental o de la protección de derechos territoriales de grupos étnicos.

Las familias que firmaron los acuerdos de sustitución del PNIS en Zonas de Manejo Especial (ZME)¹, al igual que en las demás áreas, se han visto afectadas por incumplimientos y retrasos en la implementación del Programa. Existe, además, la percepción de que se han introducido “nuevas” reglas de juego que surgieron de forma posterior a la firma de los acuerdos de sustitución, lo que ha generado desconfianza y pérdida de legitimidad hacia el Programa y el Gobierno.

De las 99.097 familias vinculadas al PNIS, 36.337 se encuentran en alguna ZME. Eso equivale al 36.6% del total nacional (ver Mapa 1). Si bien ingresaron al Programa desde que comenzó su implementación, los lineamientos técnicos para las áreas de importancia ambiental y territorios colectivos solo fueron expedidos hasta el 2020 y 2021, respectivamente. Esto explica, en parte, los retrasos del Programa, especialmente en el componente de proyectos productivos de ciclo corto y largo, que han tenido una implementación bajísima a pesar de que los datos indiquen que el avance ha sido del 61%².

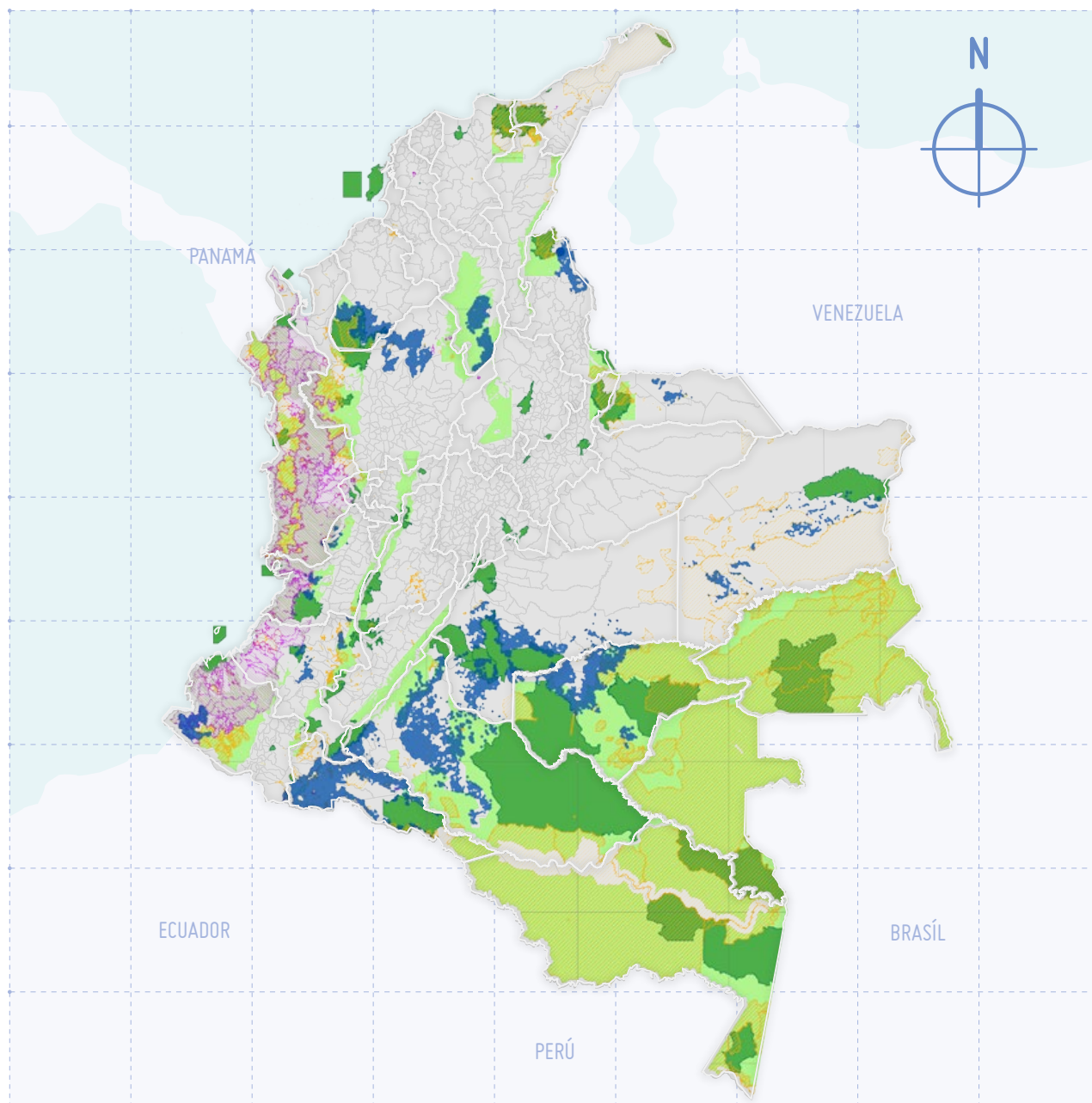
Así las cosas, el objetivo de contribuir a “la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”, enfrenta dificultades que no solo están vinculadas a las restricciones de las áreas protegidas, sino a los retrasos en la implementación del PNIS. Por ello, resulta determinante para el nuevo Gobierno definir con claridad su atención a los territorios en donde opera el Programa, con el fin de recuperar la confianza de las comunidades y sacar provecho a los avances técnicos y a la inversión realizada en estos territorios.

**De las 99.097 familias
vinculadas al PNIS, 36.337
se encuentran en alguna
ZME. Eso equivale al 36.6%
del total nacional**

- 1 Las Zonas de Manejo Especial (ZME), que incluyen áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de Comunidades Afro.
- 2 De acuerdo con beneficiarios y funcionarios del PNIS, este porcentaje corresponde a la disponibilidad presupuestal, la contratación de los operadores para este fin o el desarrollo de los planes de inversión para la implementación de estos proyectos, pero de ninguna manera es un indicativo de que los ya estén en ejecución.

MAPA 1

EL PNIS EN ZONAS DE MANEJO ESPECIAL



CONVENCIONES MAPA

	LÍMITE DEPARTAMENTAL		FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS		RESGUARDOS INDÍGENAS		ZRF
	LÍMITE MUNICIPAL		CONSEJOS COMUNITARIOS		SPNN		

Contexto territorial del PNIS en las ZME. Las familias campesinas que ocupan áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), Zonas de Reserva Forestal (ZRF) o territorios colectivos de grupos étnicos, enfrentan conflictos y limitaciones en relación con la tenencia de la tierra. Especialmente en el SPNN se encuentran con restricciones para desarrollar actividades productivas de uso campesino característico de las economías rurales, como monocultivos o actividades pecuarias.

En estas zonas, la presencia de cultivos ilícitos se ve favorecida, generalmente, por las condiciones de aislamiento geográfico que dificulta su acceso, la baja gobernabilidad, la escasa cobertura y acceso a servicios sociales y por la presencia de actores armados ilegales que ejercen el control territorial y regulan las normas sociales. Todos estos elementos se convierten en dinamizadores de zonas como los enclaves o núcleos de producción de coca, donde se presentan, también, buena parte de los núcleos de deforestación en el país.

Esta característica, propia de las zonas periféricas del país, está asociada a una historia de ocupación a partir de dinámicas extractivas, vinculada a contextos de conflicto armado y violencia. Esto ha hecho posible la llegada de nuevos actores con intereses especulativos sobre el territorio, lo que se convierte en parte de un ciclo de ampliación de las fronteras de ocupación en donde los campesinos se han visto afectados al ser parte de las lógicas de comercio informal de tierras.

Esta situación evidencia la necesidad de que el Estado atienda la vulnerabilidad de estas comunidades, abordando progresivamente los factores estructurales que las generan. Sobre todo si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el último censo nacional de coca³, la presencia de coca en estas áreas representó el 48% del total nacional⁴: 7.214 hectáreas de coca en 12 Parques Nacionales Naturales, 28.973

en ZRF, 11.575 en resguardos indígenas, y 22.040 en Consejos Comunitarios⁵ (ver Mapa 2).

Las ZME corresponden al mayor porcentaje de coberturas boscosas fundamentales para mantener los ciclos vitales y la oferta de servicios ecosistémicos como la Amazonia, Orinoquía y el Pacífico. Pero, además, son las más afectadas por la deforestación. Según cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en 2020 la deforestación aumentó en 8% frente al 2019, con 171.685 hectáreas, y para el primer trimestre de 2021 se reportó una disminución del 30% frente al mismo periodo de 2020 en Caquetá, Meta y Guaviare, los departamentos que aportan los porcentajes más significativos a las cifras de deforestación⁶. En 2020, el aporte de los cultivos de coca a la deforestación representó 13.000 hectáreas a nivel nacional (7% de la tasa anual de deforestación)⁷.

Los datos del IDEAM⁸ evidencian que las zonas en donde se concentran los principales núcleos de deforestación (Guaviare, sur del Meta, sabanas del Yarí, Putumayo, Mapiripán, sur del Meta, nororiente antioqueño/sur de Bolívar, Catatumbo, Cauca, Nariño y Arauca), coinciden con núcleos de cultivos de uso ilícito. Eso ratifica lo planteado frente a la relación de estas economías con otros motores de la deforestación.

• • • • •

³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Bogotá: UNODC.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

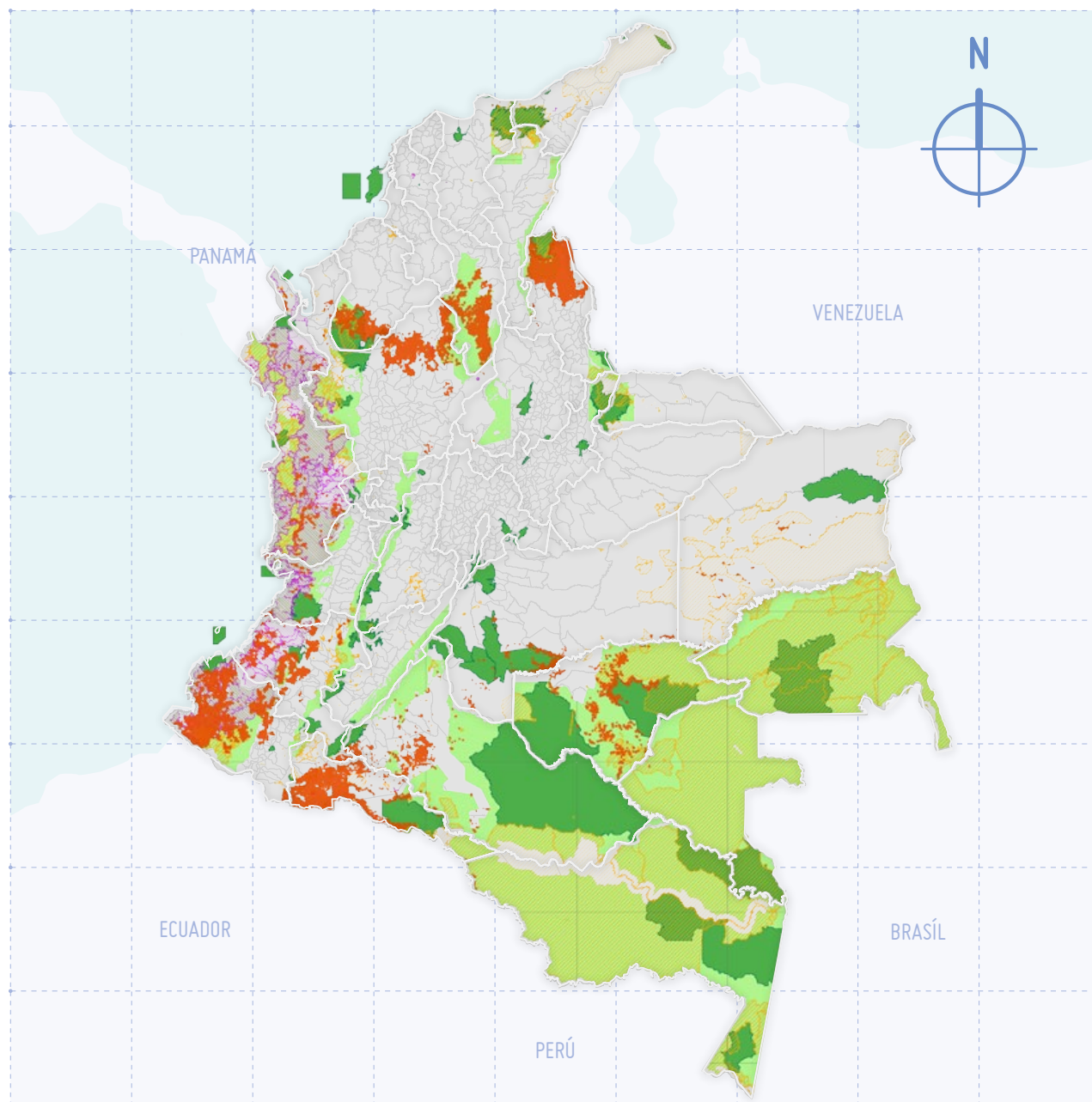
⁶ IDEAM (2021). Resultados del monitoreo deforestación: 1. Año 2020. 2. Primer Trimestre Año 2021. Disponible en: http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMB-yC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

MAPA 2

CULTIVOS DE COCA EN ZONAS DE MANEJO ESPECIAL EN 2020



CONVENCIONES MAPA

	LÍMITE DEPARTAMENTAL		CULTIVOS DE COCA EN 2020		RESGUARDOS INDÍGENAS		ZRF
	LÍMITE MUNICIPAL		CONSEJOS COMUNITARIOS		SPNN		

El PNIS en el Sistema de Parques Nacionales Naturales

La presencia de cultivos de coca en las áreas protegidas de Colombia resulta preocupante por varias razones. La más importante es su aporte directo e indirecto a la deforestación. En las áreas protegidas en las que se reporta mayor presencia de cultivos de coca (PNN Sierra de la Macarena, Catatumbo Barí, Paramillo y la RNN Nukak) también se reporta con mayor magnitud la deforestación^{9,10}. En el SPNN se erradicaron voluntariamente más de 2.000 hectáreas cultivadas con coca en el marco del PNIS. No es posible, sin embargo, atribuirle al PNIS la reducción o el incremento de cultivos de coca en el SPNN, teniendo en cuenta la ausencia de información sobre la resiembra de estos cultivos desde su erradicación.

La presencia de cultivos de coca también puede generar daños ecológicos en los suelos, en los recursos hídricos y en la fauna por cuenta del uso de fertilizantes, agroquímicos y productos químicos para su cultivo y para transformar la hoja de coca en pasta básica de cocaína¹¹.

Por otra parte, los cultivos de coca implican la ocupación o el uso de estas áreas por comunidades campesinas que, en principio, no está permitido de acuerdo con las restricciones definidas en la reglamentación de estas áreas, orientadas a fines de conservación, restauración, investigación o educación ambiental. Esta ocupación es el resultado de las dinámicas históricas de expansión de las fronteras de ocupación y poblamiento que explican que, en 40 de los 59 PNN, se encuentren alrededor de 30.000 familias campesinas¹² que habitan o usan estas áreas.

Según eso, la reducción de los cultivos de coca en estas áreas hace parte de una necesidad que va más allá de su carácter ilícito: es la protección de estas áreas el objetivo de las acciones del Gobierno frente a cualquier actividad que afecte e impida su conservación. Para hacerlo y, al mismo tiempo, asegurar el buen vivir de las comunidades campesinas, el Gobierno actual permitió de forma temporal celebrar acuerdos de conservación con las comunidades que habitan, ocupen o

usen las áreas protegidas para que puedan usufructuarlas a través de un aprovechamiento sostenible¹³.

En este contexto empezó la implementación del PNIS, constituyéndose en la primera experiencia de un programa de desarrollo alternativo con enfoque ambiental en áreas protegidas¹⁴. El Programa está atendiendo a más de 3.000 familias¹⁵ en el SPNN, uno de los criterios de focalización definido en el Acuerdo de Paz. Como en el resto del país, su implementación ha generado demoras e incumplimientos con los beneficiarios, en una parte debido a las restricciones para el desarrollo de actividades productivas en estas áreas, que no fueron tenidas en cuenta en la planeación. Eso obligó al desarrollo en la marcha de una hoja de ruta en articulación con Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)¹⁶.

• • • • •

⁹ Los PNN Tinigua y Chiribiquete también presentaron altas cifras de deforestación, pero la presencia de cultivos de coca en 2020 se reportó en 19 y 10 hectáreas de coca respectivamente.

¹⁰ Paz, José Antonio. "La deforestación de adentro en las áreas protegidas de Colombia." Mongabay. 5 de mayo de 2020. <https://es.mongabay.com/2020/05/deforestacion-en-parques-nacionales-de-colombia-estudios/>

¹¹ De acuerdo con UNODC en el Informe de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos, en el 2020 se estima que el 43% de los cultivadores de coca en Colombia venden la hoja, mientras que, el 57% producen pasta básica de cocaína.

¹² Cálculo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El Censo Nacional Agropecuario de 2016 calcula alrededor de 22.000 familias.

¹³ Artículo 7. Ley 1955 de 2019 del Plan de Desarrollo 2018-2022. Garzón, J.C., Sudarsky, J. & Rueda, A.M. (2021)

¹⁴ En 2020, el PNIS expidió la Resolución 56 por medio de la cual se adoptan los lineamientos del Modelo de Territorios para la Conservación, que plantea "la implementación de alternativas para la generación de ingresos enmarcadas en la restauración ecológica, la conservación y lógicas de intervención sostenibles en áreas ambientalmente estratégicas afectadas por cultivos ilícitos". Ver en: <https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/03/10.-Otros-Anexos-0721FCP.pdf>

¹⁵ La ART/DSI reporta estar atendiendo a 3.213 familias con información con corte a 31 de enero de 2022 pero funcionarios de esta entidad le explicaron a la FIP que actualmente los datos del PNIS son dinámicos debido a los avances en la recopilación georreferenciada de las familias por parte de los operadores en territorio, que confirman o no estos datos.

¹⁶ Garzón, J.C., Sudarsky, J. & Rueda, A.M. (2021)

Como consecuencia —y a pesar de la autorización legal para desarrollar alternativas productivas sostenibles con las comunidades campesinas en el SPNN— después de cinco años de ejecución del Pro-

grama, ninguna familia se ha beneficiado de todos sus componentes y solo una tercera parte está avanzando en proyectos productivos que buscan generarles ingresos en el corto y largo plazo. (Ver Tabla 1).

TABLA 1

AVANCE DEL PNIS EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SPNN

ÁREA PROTEGIDA MUNICIPIO	2020	2019	PNIS		AVANCE COMPONENTES PLAN DE ATENCIÓN ALIMENTARIA (PAI) POR FAMILIA				
	CULTIVOS DE COCA DE (HECTÁREAS)		HECTÁREAS ERRADICADAS	TOTAL FAMILIAS VINCULADAS	TOTAL PAGOS RECIBIDOS	ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA	SEGURIDAD ALIMENTARIA RECIBIDA	PROYECTO PRODUCTIVO	PROYECTO PRODUCTIVO SOSTENIBLE
ALTO FRAGUA INDI-WASI	41	1	126	127	124	127	117	17	170
CATATUMBO BARÍ	1.448	1.692	0	0	0	0	0	0	0
CORDILLERA DE LOS PICACHOS	0	0	16	48	47	48	47	0	0
EL TUPARRO	0	0	15	11	9	11	7	0	0
LA PAYA	723	622	140	95	86	94	82	82	0
LOS FARALLONES DE CALI	640	614	86	143	142	143	140	24	24
MUNCHIQUE	684	710	13	52	32	36	11	0	0
NUKAK	1.066	1.122	0	11	11	11	11	0	0
PARAMILLO	954	1.310	668	1.219	1.172	1.194	1.162	322	181
PLANTAS MEDICINALES ORITO INGI ANDE	0	0	1	1	1	1	1	1	0
SANQUIANGA	70	104	0	0	0	0	0	0	0
SERRANÍA DEL CHIRIBIQUETE	21	19	10	20	15	20	15	3	0
SERRANÍA DE LOS CHURUMBELOS	22	0	12	9	9	9	9	9	0
SERRANÍA DE LOS YARIGUÍES	1	2	0	0	0	0	0	0	0
SIERRA DE LA MACARENA	1.104	1.008	880	988	943	986	764	499	487
SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	2	0	0	0	0	0	0	0	0
TINIGUA	9	10	224	488	481	488	403	117	0
TOTAL	6.785	7.214	2.191	3.212	3.072	3.168	2.769	1.074	862

Elaboración propia a partir de la información suministrada por la ART (2022) y UNODC (2021)¹⁷

¹⁷ Derechos de petición remitidos y respondidos por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y a partir del Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021.

Así las cosas, la sustitución de cultivos de coca con el PNIS en el SPNN enfrenta los siguientes retos, que requieren la atención de la próxima administración para que la inversión que se ha hecho en el PNIS les permita a los beneficiarios ingresos en el corto y largo plazo.

Más de 2.000 familias vinculadas al PNIS se quedaron sin el componente de proyectos productivos; es decir, sin alternativas para avanzar hacia el tránsito a la economía legal dentro de los objetivos de conservación de las áreas protegidas. De las más de 3.000 familias vinculadas al PNIS en áreas protegidas, más de 800 iniciaron en cuatro PNN (Sierra de la Macarena, Paramillo, los Farallones de Cali y Alto Fragua Indi-Wasi) la planeación hacia la definición e implementación de alternativas productivas sostenibles. Otras familias ya están desarrollando actividades productivas de uso campesino en sus predios dentro de las zonas adyacentes a las áreas protegidas en donde se pueden realizar sin restricciones. Así que al siguiente Gobierno le quedará la tarea de definir qué hacer con las demás familias. Para esto, tendrá tres opciones:

- No desarrollar oportunidades sostenibles para el tránsito a la economía legal en estos territorios (únicamente con las más de 800 familias que están iniciando actividades actualmente) y, por lo tanto, incumplir sus compromisos y cerrar la intervención del PNIS en estas áreas.
- Conseguir la financiación para identificar y desarrollar alternativas productivas sostenibles bajo el liderazgo y financiación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART)/ Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y en articulación con PNNC, como se está haciendo actualmente.

- Redefinir la intervención del PNIS en estas áreas renegociando con las comunidades nuevos acuerdos liderados por la ART y PNNC para motivar una solución estructural a los conflictos socioambientales bajo sus lineamientos institucionales.

Las alternativas productivas sostenibles en ejecución dentro del SPNN no tendrán acompañamiento social y técnico después del 2022.

El PNIS fue diseñado para conectarse con la Reforma Rural Integral. Cinco años después de iniciar el Programa, el PNIS reporta un avance del 77% en el Plan de Atención Alimentaria (PAI) y un 27% de avance en la ejecución de proyectos productivos¹⁸ en las áreas protegidas. Además de las demoras, en estas áreas el PNIS no podría conectar con los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) o los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por las restricciones legales que operan en estas áreas para lograr su conservación.

Así que la generación de ingresos para las familias del PNIS en áreas protegidas representa retos adicionales no solo para ellas, sino para el Gobierno. La opción más deseable ha sido su reubicación por fuera de los parques en donde sí puedan desarrollar economías tradicionales campesinas. Sin embargo, como lo hemos señalado en la Fundación Ideas para la Paz (FIP)¹⁹, a pesar de que algunas familias que se encuentran en el SPNN han expresado su disposición para ser relocalizadas, no se identifican avances en la resolución de los conflictos de tenencia en las áreas protegidas, ni tampoco en la adquisición de tierras para estos efectos.

• • • • •

¹⁸ En todos los casos que ya se estén ejecutando, sino que se confirmó la disponibilidad del presupuesto y se encuentran en proceso de contratación o de planeación con operadores contratados en el año 2021.

¹⁹ Bernal, J.L, Garzón, J.C & Riveros, C. Fundación Ideas para la Paz (2020).

La otra opción es el desarrollo de una combinación de servicios ecosistémicos y de alternativas productivas sostenibles que puedan llegar a representar un sustento económico a las familias bajo acuerdos transitorios. Esto implica —como mínimo— conocimiento y desarrollos técnicos especializados, asimilación cultural a actividades productivas nuevas, modelos diferenciados de transformación y comercialización y, posiblemente, reglamentar las normas que permiten el uso y aprovechamiento de estas áreas por parte de comunidades campesinas vulnerables²⁰.

Además de lo anterior, estos procesos requieren de un acompañamiento en el largo plazo que, para garantizar la generación de ingresos supera la duración de los contratos de los operadores del PNIS, que generalmente no exceden los dos años. Si las alternativas productivas sostenibles inician su ejecución este año (2022), con operadores cuyos contratos terminan en diciembre —como está contemplado—, es claro que su éxito dependerá de que el PNIS incluya acompañamiento y asistencia técnica a la ejecución de estas iniciativas por un tiempo adicional o que PNNC asuma el acompañamiento técnico y social necesario para que las comunidades puedan mejorar su calidad de vida y aportar a la conservación de las áreas en un futuro cercano a través de estos acuerdos.

La contribución de las comunidades que cultivan coca a la conservación de las áreas protegidas, generando ingresos económicos para ellas, depende de que el Gobierno oriente los esfuerzos hacia una solución estructural a los conflictos socioambientales. Al entender que la coca es parte de una dinámica de ilegalidad en estas áreas, que involucra a comunidades vulnerables así como a actores privados y armados que aprovechan la ausencia del Estado y su falta de control territorial, su reducción será el resultado de una estrategia territorial de tránsito a la economía legal que logre que las comunidades aporten a la conservación de estas áreas y generen ingresos para su buen vivir.

Es el Ministerio de Ambiente y, específicamente PNNC, la entidad llamada a liderar la ruta de resolución de conflictos socioambientales en las áreas protegidas. PNNC es el responsable de definir y hacer cumplir la zonificación de las áreas y de diseñar e implementar los planes de manejo de cada una. Cuenta con instrumentos técnicos y metodológicos para atender a las comunidades, y desde 2019 el PNIS ha desarrollado otros instrumentos, generalmente en articulación con PNNC, para implementar alternativas productivas sostenibles. Además, cuenta con presencia institucional en las 59 áreas protegidas a través de las jefaturas de cada una y de las direcciones territoriales.

Es muy importante aclarar que el liderazgo del Ministerio de Ambiente y de PNNC supone la coordinación de acciones de otras entidades que, por su competencia, deben aportar a una solución progresiva de los conflictos socioambientales. También es clave la participación de organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que puedan acompañar, apalancar y apoyar los avances apoyándose en una estrategia clara del Estado (ver Gráfico 1). Las siguientes son acciones claves para que los planes de inversión puedan, en el mediano y largo plazo, reducir los daños y la deforestación en estas áreas, así como avanzar en acuerdos transitorios o reubicación de familias, según las condiciones sociales y territoriales en cada área protegida.

• • • • •

²⁰ El artículo 7 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 permite la habitación, ocupación y desarrollo de usos tradicionales de la población campesina que (i) este en condición de vulnerabilidad, (ii) derive su sustento de la economía campesina y (iii) que puedan ser reconocidos por las entidades públicas con una relación productiva artesanal y tradicional con el área, hasta tanto concurren las entidades del Estado con alternativas diferenciales, integrales y definitivas para esta población. Estas condiciones resultan exigibles también a aquella población campesina con cultivos de uso ilícito que pretenda enmarcarse en este tipo de acuerdos.

GRÁFICO 1

ACCIONES NECESARIAS PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL SPNN

Fuente: Elaboración propia

- La actualización del catastro multipropósito en las áreas protegidas.
- La identificación y experimentación con sistemas productivos sostenibles que implementen alternativas de uso compatibles con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y la promoción de oportunidades comerciales.
- La judicialización de los grandes acaparamientos de tierras, el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio, la redefinición del rol de las Fuerzas Militares en territorios donde se encuentran familias campesinas vulnerables firmantes de acuerdos con el Estado y garantías de seguridad a las comunidades vulnerables, y el acceso seguro a funcionarios públicos y personal de organizaciones y de la cooperación internacional.
- La disponibilidad de tierras con las condiciones jurídicas necesarias para ofrecer una ruta clara de relocalización a las familias ocupantes de las áreas protegidas y para de-

sarrollar proyectos productivos con la debida asistencia técnica.

- La celebración de acuerdos transitorios que permitan una adecuada calidad de vida a las familias campesinas que habitan en las áreas protegidas, garantizando el cumplimiento de los objetivos de conservación y en donde PNNC lidere los mecanismos de articulación para la concurrencia de otras instituciones vinculadas en la resolución de los conflictos socioambientales.
- La inclusión en el Plan de Desarrollo 2022-2026 de instrumentos reglamentarios y/o jurídicos necesarios para facilitar la celebración de acuerdos con comunidades campesinas como una vía transitoria para resolver conflictos socioambientales.
- El monitoreo, seguimiento y verificación periódica de los cultivos de coca y demás actividades no permitidas, así como de los avances de los acuerdos.

La presencia y control territorial de grupos armados en algunas áreas son un obstáculo para que el Estado y las comunidades trabajen de la mano hacia el tránsito a la economía legal, basado en la protección ambiental. La presencia de grupos armados ilegales y su influencia sobre las comunidades en las áreas se constituyen en un factor relevante para desarrollar acuerdos. Según información recopilada por la FIP, el reposicionamiento de los grupos armados en el actual escenario del post-Acuerdo no solo explica los problemas de acceso a algunos parques, sino que puede llegar a definir la disposición de las comunidades para seguir trabajando con el Estado en programas de tránsito hacia la economía legal.

De acuerdo con entrevistas realizadas por la FIP, el control territorial que ejercían las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en las áreas protegidas suponía, en muchos casos, la protección ambiental y que “dejaban trabajar” en actividades de conservación a funcionarios, personal de organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad. La situación actual es diferente y, por lo tanto, en algunas áreas protegidas la implementación del PNIS no podrá continuar sin una estrategia del Estado que recupere el control sobre las áreas y/o reconozca la necesidad de fomentar la capacidad de autorregulación de las comunidades.

Para ello, es necesario que las acciones militares y de política criminal que operan en las áreas se desarrollen en articulación con PNNC, de tal manera que garanticen la seguridad de funcionarios del gobierno y de personal de organizaciones de la sociedad civil y que no socaven procesos de relacionamiento con las comunidades, cuya confianza es clave para el ingreso e implementación de programas del gobierno.

La inscripción de familias en las ZRF en el PNIS empezó sin tener en cuenta la zonificación y el ordenamiento definido por el Ministerio de Ambiente que señala, de manera general, los usos que permiten cumplir con sus objetivos de conservación. Si bien era difícil conocer la ubicación específica de las familias hasta tanto se hiciera la caracterización en terreno, el PNIS debía haber tenido en cuenta la zonificación ambiental para definir una atención diferenciada a las familias vinculadas. Al no tenerla, las familias tampoco recibieron información correcta y precisa sobre el uso de las fincas que ocupaban y las limitaciones a las actividades productivas que se podrían desarrollar.

Por consiguiente, si se tiene en cuenta que la ART/DSCI reporta que 7.934 familias están avanzando en el componente de proyectos productivos (Ver Tabla 2), es posible que algunos de ellos se hayan desarrollado sin tener en cuenta la zonificación y ordenamiento de la ZRF.

El PNIS en las Zonas de Reserva Forestal

Las áreas delimitadas como Zonas de Reserva Forestal (ZRF) fueron declaradas para garantizar la economía forestal de la Nación y la conservación de recursos naturales renovables. Como territorios baldíos, pueden ser objeto de sustracción para fines productivos; a su vez, también se constituyen en áreas reservadas para proteger los bosques que aún continúan en pie con el fin de garantizar la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales y derechos colectivos que se constituyen en interés general, como el ambiente sano.

En 2021, más de la mitad de las 11.826 familias vinculadas al Programa y ubicadas en ZRF, fueron priorizadas para ejecutar proyectos productivos con enfoque diferencial ambiental

TABLA 2

AVANCE DEL PNIS EN LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL

MUNICIPIO	PNIS	AVANCE COMPONENTES PLAN DE ATENCIÓN ALIMENTARIA (PAI) POR FAMILIA			
	TOTAL FAMILIAS VINCULADAS	TOTAL DE PAGOS RECIBIDOS	ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA	SEGURIDAD ALIMENTARIA RECIBIDA	PROYECTO PRODUCTIVO
BOLÍVAR	2.689	2.672	2.669	2.620	2.384
CAQUETÁ	2.079	2.068	2.076	1.852	997
CAUCA	538	536	525	357	514
CÓRDOBA	1.543	1.535	1.524	1.513	958
GUAINÍA	11	11	11	10	0
GUAVIARE	2.446	2.383	2.368	2.094	936
META	34	34	34	33	5
NARIÑO	1.374	1.341	1.371	1.260	1.146
PUTUMAYO	642	635	641	619	618
VALLE DEL CAUCA	470	465	470	451	376
TOTAL	11.826	11.820	11.689	10.809	7.934

Elaboración propia a partir de información suministrada por la ART (2022) y UNODC (2021)²¹

Los contratos de derecho de uso deben ser una oportunidad y no un impedimento al desarrollo sostenible. Una de las soluciones que se planteó para las ZRF de zonas tipo A, B y C²², en donde existe ocupación campesina asociada a la economía de los cultivos de uso ilícito, es la figura de contrato de derecho de uso sobre baldíos inadjudicables²³. Esta estrategia de regularización de la ocupación de dichas zonas, se reconoce como un esfuerzo del Gobierno Nacional para regularizar sus usos y ocupación al brindar seguridad jurídica a las familias campesinas.

Para ello, en 2021, más de la mitad de las 11.826 familias vinculadas al Programa y ubicadas en ZRF fueron priorizadas para ejecutar proyectos productivos con enfoque diferencial ambiental, que implica la suscripción de contratos de derecho de uso con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como condición para implementar proyectos compatibles con estas áreas. Sin embargo, no todas las familias priorizadas están obligadas a firmar contratos de derecho de uso²⁴. Algo que, sin embargo, no los excluye de cumplir las resoluciones de zonificación y ordenamiento expedidas para Zonas de Reservas Forestales, pero sí

resulta en un tratamiento desigual del PNIS hacia los beneficiarios en las ZRF.

• • • • •

²¹ Derechos de petición remitidos y respondidos por la Agencia de Renovación del Territorio y a partir del Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021.

²² Zonas Tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo, la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural y el soporte a la diversidad biológica. Zonas Tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para el manejo sostenible del recurso forestal, mediante un enfoque de ordenación integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Zonas 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 no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural en sus diferentes estados sucesionales. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 1925 de 2013.

²³ Los contratos de uso fueron regulados por el Acuerdo 058 de 2018 y modificado por el Acuerdo 118 de 2020 de la Junta Directiva de la ANT. Podrán ser suscritos exclusivamente a ocupantes de la reserva forestal de Ley 2 de 1959, que se hayan asentado previamente a la expedición de los mencionados acuerdos.

²⁴ La ART/DSCI reporta que 5.438 familias vinculadas al PNIS han sido priorizadas por el Ministerio de Ambiente para firmar contratos de derecho de uso en las ZRF y alrededor de 7.000 están desarrollando o en proceso de desarrollar proyectos productivos en estas áreas, lo que permite suponer que las demás familias pueden acceder a los proyectos productivos de ciclo corto y largo sin necesidad de suscribir los contratos de uso.

Si bien las familias no obtienen la titularidad sobre la tierra, este contrato les permite hacer uso del predio que ocupan con exclusividad durante 10 años prorrogables, y acceder a proyectos e inversión de recursos públicos. En general, los contratos de derecho de uso permiten generar procesos de estabilización de estas zonas, que incluyen controlar procesos de deforestación o concentración de tierras, así como limitar la intervención de actores con fines diferentes a los de las economías campesinas tradicionales.

A pesar de que su propósito es loable, la mayoría de las familias vinculadas al PNIS en las ZRF no reconocen los contratos de derecho de uso o contratos de uso como una garantía suficiente de permanencia. Se ha generado una altísima desconfianza hacia ellos porque, aunque tienen el carácter de voluntariedad para su suscripción, se constituyeron de manera reciente en un requisito para acceder al componente de proyectos productivos del PNIS en las ZRF.

De acuerdo con beneficiarios del PNIS y funcionarios de alcaldías y gobernaciones, el texto de estos contratos tiene vacíos jurídicos o no es suficientemente claro o completo. En concreto —y para citar algunos ejemplos que les generan incertidumbre a los beneficiarios del PNIS— no se estipulan las condiciones para obtener la prórroga después de los 10 años del contrato; no se aminora el riesgo de desalojo si se aprueban sustracciones con fines de concesiones mineras o para explotación de hidrocarburos; y no se mencionan las sanciones por incumplir con las actividades productivas que pueden efectuarse en estas áreas. De hecho, el contrato no indica que la familia pierda su derecho al uso del predio por cultivar coca.

Además, la generación de espacios de diálogo para la socialización de los contratos de derecho de uso no parece haber logrado la apropiación social de este instrumento legal por parte de las familias priorizadas en las ZRF.

Como consecuencia, no se ha avanzado en la firma de los contratos de derecho de uso con las familias priorizadas por el PNIS. Así que la próxima administración deberá solucionar las confusiones e incertidumbres que han limitado la posibilidad de avanzar con la implementación del Programa, viabilizando los contratos de uso como una oportunidad hacia la transformación territorial, la estabilización de la ocupación en las ZRF y el freno a los procesos de degradación de los ecosistemas, garantizando a las comunidades bienestar en un sentido integral.

El PNIS en territorios colectivos de grupos étnicos

Los territorios colectivos de grupos étnicos representan aproximadamente el 30% del total de la extensión nacional. La presencia de los cultivos de uso ilícito en algunos resguardos indígenas y consejos comunitarios ha afectado de manera importante a estas comunidades, generando la ocupación indebida de sus territorios y afectando sus derechos colectivos, además de involucrarlas en el circuito del mercado ilegal de drogas en sus territorios. Esto resulta en muchas otras actividades además del cultivo, como su vinculación como recolectores, pequeños traficantes, inducción al consumo como parte del pago de la base de coca y, en general, amenazas y desplazamiento forzado por cuenta del conflicto armado o por su condición de consumidores de sustancias psicoactivas.

De acuerdo con el último censo de coca de UNODC, de los 767 resguardos existentes en Colombia, para el 2020 se registró afectación por coca en 148 de ellos. Además, un total de 11.575 hectáreas cultivadas con coca en zonas de resguardos indígenas. De los 210 consejos comunitarios declarados en Colombia, en 100 de ellos se reportaron 22.040 hectáreas cultivadas con coca.

Según información de la ART/DSCI, 8.840 familias en resguardos indígenas en 42 municipios, y 12.461 más en consejos comunitarios en 20 municipios —entre cultivadores, no cultivadores y recolectores— firmaron acuerdos de sustitución con el PNIS (Ver Tablas 3 y 4).

TABLA 3

AVANCE DEL PNIS (2017-2022) EN RESGUARDOS INDÍGENAS

MUNICIPIO	PNIS		AVANCE COMPONENTES PLAN DE ATENCIÓN ALIMENTARIA (PAI) POR FAMILIA			
	HECTÁREAS ERRADICADAS	TOTAL FAMILIAS VINCULADAS	TOTAL PAGOS RECIBIDOS	ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA	SEGURIDAD ALIMENTARIA RECIBIDA	PROYECTO PRODUCTIVO
ANTIOQUIA	69	153	145	153	146	145
CAQUETÁ	104.646	137	134	137	128	28
CAUCA	700.542	3094	1892	1621	1435	660
CÓRDOBA	502.177	965	930	960	908	9
GUAINÍA	0	16	16	16	15	0
GUAVIARE	310.581	616	587	612	561	104
META	590.637	1219	1194	1216	1063	39
NARIÑO	184.025	359	338	355	335	329
PUTUMAYO	1100.841	1448	1357	1443	1337	1320
VALLE DEL CAUCA	20.215	28	27	28	27	14
BOLÍVAR	20.215	28	27	28	27	14
VICHADA	384.708	377	348	373	339	116
TOTAL	3.988	8.440	6.995	6.942	6.321	2.778

Elaboración propia a partir de información suministrada por la ART (2022) y UNODC (2021)²⁵

• • • • •

²⁵ Derechos de petición remitidos y respondidos por la Agencia de Renovación del Territorio e Informe de Territorios Afectados por los Cultivos Ilícitos 2021.

TABLA 4

AVANCE DEL PNIS (2017-2022) EN CONSEJOS COMUNITARIOS

MUNICIPIO	PNIS		AVANCE COMPONENTES PLAN DE ATENCIÓN ALIMENTARIA (PAI) POR FAMILIA			
	HECTÁREAS ERRADICADAS	TOTAL FAMILIAS VINCULADAS	TOTAL PAGOS RECIBIDOS	ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA	SEGURIDAD ALIMENTARIA RECIBIDA	PROYECTO PRODUCTIVO
BOLÍVAR	16	27	26	27	26	24
CAUCA	2	2	2	2	2	2
CÓRDOBA	7	31	31	31	31	-
GUAVIARE	1	7	7	6	6	1
NARIÑO	2.922	11.789	9.720	11.039	9.728	9.025
PUTUMAYO	214	314	307	314	309	305
VALLE DEL CAUCA	146	289	285	289	283	206
VICHADA	0	2	2	2	2	-
TOTAL	3.293	12.436	10.356	11.685	10.363	9.539

Elaboración propia a partir de información suministrada por la ART (2022) y UNODC (2021)²⁶

En la etapa inicial del Programa se firmaron acuerdos colectivos con dos resguardos indígenas²⁷ y cuatro consejos comunitarios, que sumaban 13.032 familias²⁸. Sin embargo, otras 8.266 de territorios colectivos se inscribieron de forma individual. Por esa razón, solo hasta este año, a partir del avance de la georreferenciación de la ubicación de las familias del PNIS, se reportó la vinculación de un total de 21.299 familias en territorios colectivos.

Estas familias, registradas inicialmente como familias campesinas, recibieron los pagos de asistencia alimentaria y, en su mayoría, el componente de seguridad alimentaria. Sin embargo, no obtuvieron información precisa, clara y oportuna sobre la incompatibilidad de la implementación del componente de proyectos productivos por estar dentro de los territorios colectivos.

Como consecuencia de la dificultad de desarrollar los proyectos productivos sin el enfoque diferencial étnico, algunas familias fueron suspendidas y no hay claridad sobre cuál es la ruta para volver a vincularlas al Programa. En general, existe una alta incertidumbre sobre la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo en estos territorios.

.....

²⁶ Ibid.²⁷ Jambaló, La Sicilia — La Calera. Posteriormente se incluyó el Resguardo Nukak Makú a partir de lo ordenado en la Medida Cautelar del Juzgado de restitución de tierras de Villavicencio en 2018.²⁸ Alto Mira y Frontera, El recuerdo de Nuestros Ancestros del río Mejicano, Unión del río Chagüí y Unión del río Rosario.

Es importante anotar que la Corte Constitucional se pronunció en 2017²⁹, indicando que la consulta previa no opera en comunidades indígenas y afrodescendientes beneficiarias del PNIS debido a que el Programa no genera una afectación directa a la identidad étnica y cultural de estas comunidades. Así que el PNIS ha podido continuar con la implementación realizando los procesos de concertación necesarios, pero sin la obligación de un proceso formal de consulta previa.

Algunos expertos coinciden en que esta decisión contrasta con la realidad de ciertas comunidades étnicas en las que la implementación del PNIS puede estar agudizando su condición de vulnerabilidad debido a nuevas dinámicas de resiembra, el aumento de cultivos ilícitos, o la deforestación generada para ganadería como mecanismo para compensar la erradicación de los cultivos de coca en ausencia de otra actividad económica, y las demoras e incumplimientos del Programa.

La ocupación de territorios colectivos por parte de familias campesinas que están en el PNIS requiere de una solución estructural, que no le compete solo al PNIS. El Programa evidenció la ocupación de territorios colectivos que se consideran inhabitados, especialmente en la Amazonia y el Pacífico, por parte de comunidades campesinas que se inscribieron. Esta situación requiere activar la ruta de saneamiento de territorios colectivos y de estrategias de intervención interinstitucional para abordar la resolución de los conflictos a cargo de la ANT.

Ante la necesidad de enfrentar esta situación, el PNIS les planteó a los beneficiarios campesinos ocupantes de territorios colectivos, arrendar, sin apoyo financiero del Programa, terrenos cuyo ordenamiento permitiera la implementación de los proyectos productivos. En Guaviare, por ejemplo, este mecanismo resulta difícil ya que las familias solo pueden optar

por arrendar ilegalmente en ZRF, en áreas sustraídas³⁰ o, incluso, en áreas protegidas. No existen datos para detallar la situación de todos los beneficiarios, pero el siguiente Gobierno tendrá que aclarar la situación de cada uno y plantear una ruta de trabajo para solucionarla, algo que no le compete exclusivamente al PNIS.

La hoja de ruta para los acuerdos de sustitución con territorios colectivos aún está en proceso de concertación. Ante la ausencia de lineamientos técnicos con enfoque diferencial para atender a las comunidades étnicas en el PNIS, la ART/DSCI creó un documento de lineamientos con el fin de implementar el Programa con un enfoque diferencial étnico. Este documento empezó el proceso de socialización en diciembre de 2020 con los territorios que se vincularon al PNIS de forma colectiva (dos resguardos indígenas y cuatro consejos comunitarios). Como el PNIS no está obligado a hacer consulta previa, la concertación de este documento se torna muy importante para que la implementación pueda continuar de forma legítima.

Así que el siguiente Gobierno deberá lograr la apropiación de estos lineamientos por parte de los territorios colectivos de grupos étnicos. Para ello, el documento deberá ser concertado ante las instancias representativas de las comunidades y con participación amplia de líderes y representantes de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

• • • • •
²⁹ De acuerdo con la Sentencia C-493 de 2017, que se profiere para generar el control de constitucionalidad de algunos decretos expedidos en el marco del fast track el Acuerdo de Paz, entre estos el Decreto 896/2017 por medio del cual se crea el PNIS.

³⁰ Las cuales son sólo cerca del 10% del área departamental y están en relacionadas principalmente con concentración de tierras o minifundios.

A partir de allí, las estrategias que se desarrollen en esta nueva hoja de ruta implicarán la necesidad de un acompañamiento sostenido en el tiempo, no solo en términos de “asistencia técnica” sino fortaleciendo las formas organizativas tradicionales de estas comunidades de acuerdo a sus referentes culturales, fomentando la recuperación y el mantenimiento de prácticas asociadas al uso y manejo del territorio que permitan la generación de ingresos económicos.

Ninguna familia del PNIS de territorios colectivos ha avanzado con el componente de proyectos productivos de ciclo largo. De acuerdo con la información recopilada por la FIP, con corte a enero de 2022, 2.778 beneficiarios en resguardos indígenas

y 9.539 en consejos comunitarios, ya están desarrollando el componente de proyectos productivos (Ver tablas 3 y 4). Aunque no es claro el nivel de avance de cada uno, la FIP pudo corroborar en las entrevistas que algunos de estos datos corresponden a los proyectos productivos de ciclo corto (ingresos rápidos) y otros a presupuesto comprometido, pero no aún en ejecución. Por lo tanto, el PNIS todavía tiene el compromiso y la oportunidad de desarrollar una estrategia para transitar a la economía legal con más de 20.000 familias en territorios colectivos, de acuerdo con la hoja de ruta con enfoque diferencial que debe ser concertada con todos los beneficiarios que hacen parte de grupos étnicos.

LOS PRIMEROS 100 DÍAS DEL GOBIERNO

ACCIONES CLAVES PARA CAPITALIZAR LAS INVERSIONES Y AVANCES DEL PNIS EN LAS ZME

01.

DÉ INSTRUCCIONES CLARAS A ENTIDADES CLAVES PARA CONTINUAR EL ACOMPAÑAMIENTO A PROYECTOS PRODUCTIVOS CON ENFOQUE DIFERENCIAL EN LAS ZME

Entendiendo que las contrataciones del PNIS para la implementación del Programa con enfoque diferencial terminan en diciembre de 2022, recomendamos que **las entidades con competencia sobre las ZME reciban instrucciones claras para que continúen trabajando con las comunidades con el fin de que el Estado logre sacar provecho de las inversiones del PNIS en estas áreas.** Para el caso del SPNN y de las ZRF, es claro que PNNC y las Corporaciones Autónomas Regionales, respectivamente, tienen la competencia para desarrollar intervenciones en estas áreas y coordinar con otras entidades de Gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio de Interior tiene la competencia en el caso de los territorios colectivos, pero no necesariamente la capacidad. **Revise las competencias institucionales y defina la entidad que se haga cargo de la intervención con enfoque diferencial en los territorios étnicos;** de lo contrario, los proyectos productivos del PNIS no contarán con el acompañamiento ni seguimiento necesarios para que las comunidades y el ambiente se beneficien del PNIS

02.**POTENCIALICE Y AJUSTE EL COMPONENTE DE “PROYECTOS PRODUCTIVOS” DEL PNIS HACIA UNA ESTRATEGIA DE TRÁNSITO HACIA LA ECONOMÍA LEGAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL EN LAS ZME**

El PNIS priorizó en 2021 a más de 7.000 familias en ZRF y en el SPNN para desarrollar el componente de “proyectos productivos” de acuerdo con las necesidades ambientales de estas áreas. **Asegúrese de que las alternativas productivas sostenibles que están iniciando este año logren la finalidad de que las familias contribuyan a la protección de estas áreas generando ingresos dignos.**

Para ello, tendrá que redefinir, a través del diálogo, una estrategia de tránsito hacia la economía legal en el marco del PNIS. Será clave definir el rol y tiempo del acompañamiento de los operadores actuales o de otros que estén capacitados para desarrollar planes de desarrollo productivo con enfoque diferencial y territorial en zonas con contextos complejos. **Recuerde que los operadores actuales terminan los contratos en diciembre de 2022** así que estos proyectos quedarán planeados y tal vez algunos iniciando.

Para continuar con el acompañamiento social y técnico, y asegurar el encadenamiento productivo, la transformación y la comercialización de los productos, recomendamos que **las entidades competentes de los niveles nacional y territorial alineen sus programas con las iniciativas PNIS o prioricen estas unidades territoriales en su oferta institucional durante el cuatrienio.**

03.**PRIORICE EN LA AGENDA AMBIENTAL Y DE DESARROLLO RURAL A LOS TERRITORIOS DE LAS ZME EN LOS QUE SE DESARROLLAN ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS SOSTENIBLES CON EL PNIS**

A partir de la información sobre disponibilidad presupuestal, y la claridad sobre competencias y capacidades institucionales para desarrollar alternativas productivas sostenibles con las comunidades no priorizadas en este momento con la implementación de proyectos productivos con enfoque diferencial en el SPNN, ZRF y en territorios colectivos. **Priorice en las zonas en donde se implementa el PNIS, la focalización territorial de las entidades con competencia en estas áreas.** De esta manera, se les podrá **insertar en una estrategia de transformación territorial** que les permita transitar hacia la economía legal y avanzar en la protección de la naturaleza.

04.**REGLAMENTE LA NORMATIVIDAD QUE PERMITE LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS CON COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SPNN, PARA POSIBILITAR EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE TRÁNSITO HACIA LA ECONOMÍA LEGAL CON LAS COMUNIDADES EN ESTAS ÁREAS**

La conservación de las áreas protegidas se puede hacer de la mano de las comunidades a través de ejercicios de planeación, experimentación y diálogo, que en el mediano y largo plazo se convertirán en réditos en materia ambiental y económica.

Esto será posible cuando el Gobierno cumpla y viabilice las normas que permiten y exhortan al desarrollo de acuerdos de conservación con las comunidades campesinas con conflictos asociados a la tenencia de la tierra que no han sido resueltos por el Estado en estas áreas. Para eso, **actualice y unifique los instrumentos técnicos y reglamentarios necesarios para viabilizar el desarrollo de estos acuerdos en el SPNN.** Después de más de tres años de aprobación de la Ley 1955 de 2019 (Artículo 7) que permitió estos acuerdos, se ha reportado que uno de los obstáculos para su celebración es la falta de reglamentación de esta norma.

04.

REGLAMENTE LA NORMATIVIDAD QUE PERMITE LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS CON COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL SPNN, PARA POSIBILITAR EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE TRÁNSITO HACIA LA ECONOMÍA LEGAL CON LAS COMUNIDADES EN ESTAS ÁREAS

Por primera vez, en el SPNN se están desarrollando acuerdos de conservación con campesinos cultivadores de coca vinculados al PNIS con el objetivo de encontrar actividades productivas sostenibles que permitan la conservación y, al mismo tiempo, mejorar el bienestar de estas familias. **El PNIS es potencialmente un piloto de experimentación con acuerdos de conservación que permitan reducir los conflictos de estas comunidades con el Estado, su dependencia a actividades no permitidas en estas áreas y el desarrollo de la bioeconomía.**

05.

VIABILICE LOS CONTRATOS DE DERECHO DE USO PARA REGULAR LA OCUPACIÓN ILEGAL Y GARANTIZAR EL BIENESTAR DE LAS COMUNIDADES Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS ZRF

Los contratos de derecho de uso son una oportunidad para otorgar seguridad jurídica a las familias campesinas que ocupan actualmente las ZRF. Sin embargo, sin previo aviso a las familias del PNIS, se convirtieron en un requisito para iniciar el componente de proyectos productivos, a pesar de que el Ministerio de Ambiente no ha indicado que todas las familias del PNIS puedan –o deban– firmar estos contratos.

Revise las condiciones que imponen estos contratos con el fin de reducir riesgos e incertidumbres para las comunidades o el Estado. Después, comunique con claridad a las familias las ventajas de firmar estos contratos para recuperar la confianza y legitimidad, y lograr que se conviertan en una herramienta efectiva para el desarrollo territorial con enfoque ambiental.

Examine la posibilidad de permitir que la implementación del PNIS continúe, sin obligar a las comunidades a firmar contratos de derecho de uso hasta tanto no se reestablezca la confianza, se aclaren las condiciones y riesgos para las partes, y se unifiquen los criterios para que todas las familias del PNIS se puedan beneficiar de ellos.

06.

FORMALICE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNIS EN TERRITORIOS COLECTIVOS DE GRUPOS ÉTNICOS CON TODOS LOS ACTORES INVOLUCRADOS

El PNIS cuenta con una hoja de ruta para hacer acuerdos de sustitución con las comunidades étnicas para definir la intervención. Este documento está siendo socializado y discutido con comunidades a instancias locales y representativas, algunas de las cuales le han expresado al Programa estar de acuerdo con estos lineamientos.

Dado que no todas las comunidades afirman haber “concertado” estos lineamientos, **continúe el diálogo con ellas y con las instancias pertinentes para contar con una hoja de ruta legítima que le permita avanzar hacia el tránsito a la economía legal con más de 20.000 familias en territorios colectivos.**

07.

ASEGÚRESE DE QUE LAS INTERVENCIONES DE CONTROL A LA DEFORESTACIÓN NO SOCAVEN LOS AVANCES DE LOS ACUERDOS CON LAS COMUNIDADES

Las actividades de control policial o militar en las áreas de especial protección ambiental requieren la articulación a través de instancias como el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (CONALDEF), para evitar que afecten los acuerdos con las familias y comunidades, con quienes el desarrollo de la confianza es una condición para el éxito de los procesos de desarrollo. **Redefina el rol de las Fuerzas Militares y de Policía en territorios donde se encuentran comunidades campesinas vulnerables para fortalecer las relaciones de confianza y mejorar la legitimidad del Estado.**

Referencias

- Bernal, J.L., Garzón, J.C & Riveros, C. Bernal, J. L., Garzón, J. C., & Riveros, C. (2020).** Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP).** “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Garzón, J.C., Sudarsky, J. & Rueda, A.M. (2021).** “Los acuerdos de conservación con las comunidades campesinas: Una ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos en las áreas protegidas”. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AcuerdosConservacion.pdf
- IDEAM. (2021).** Resultados del monitoreo deforestación. Disponible en: http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presen-tacion_Deforestacion2020_SMByC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).** 2021. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- Paz, José Antonio (2020).** “La deforestación de adentro en las áreas protegidas de Colombia”. Mongabay. 5 de mayo de 2020. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2020/05/deforestacion-en-parques-nacionales-de-colombia-estudios/>



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org