

# Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos

Desafíos y oportunidades  
para el desarrollo rural

Notas Estratégicas

08



# Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos

Desafíos y oportunidades  
para el desarrollo rural

*Juan Carlos Garzón*

*Catalina Riveros*

Notas Estratégicas

08

## **Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos**

Desafíos y oportunidades para el  
desarrollo rural

### **Directora Ejecutiva de la FIP**

María Victoria Llorente

### **Director Área de Posconflicto y Construcción de Paz**

Sergio Guarín

### **Autores:**

Juan Carlos Garzón

Director del Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz

Catalina Riveros

Investigadora del Área de Posconflicto y Construcción de Paz

### **Edición y corrección de estilo:**

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Martín Franco

### **Fotografías**

USAID-Colombia, Revista Semana y Prensa Rural

### **Diseño y diagramación**

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

### **ISBN**

978-958-5517-16-5

### **Fundación Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)



**Serie Notas Estratégicas No. 08 /** Diciembre 2018

# Contenido

5

## INTRODUCCIÓN

6

## EL PUNTO DE PARTIDA: LOS NEXOS ENTRE LA TIERRA Y LOS CULTIVOS ILÍCITOS

Informalidad en la tenencia de la tierra, concentración y cultivos ilícitos

Cultivos ilícitos, colonización y los actores armados ilegales

Cultivos ilícitos, frontera agropecuaria y áreas condicionadas



## FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y ACCESO A LA TIERRA COMO FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA SUSTITUCIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

16

## SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS Y FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA: LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS DOS ESTRATEGIAS

20

## HETEROGENEIDAD Y DESIGUALDAD DE LA POBLACIÓN INVOLUCRADA EN LOS CULTIVOS DE COCA

26

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

30

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

El presente informe, que se desarrolló inicialmente en el marco del convenio 636 de 2017, suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la FIP, se enmarca en una agenda de investigación y acción amplia sobre las relaciones que existen entre el desarrollo territorial y la construcción de una paz sostenible.

En línea con la literatura especializada, suscribimos la idea de que la agenda de construcción de paz incluye, además de esfuerzos orientados al fin de la violencia directa de tipo armado, políticas y programas encaminados a transformar patrones de relación y deficiencias estructurales que, en el mediano y largo plazo, han favorecido la reproducción de este tipo de violencia.

Dentro de esos patrones y asuntos estructurales, hemos priorizado el análisis de tres asuntos centrales: a) El comportamiento de las autoridades en el nivel local; b) El grado de involucramiento ciudadano en la construcción de políticas públicas, y c) Algunos factores esenciales para desencadenar mejoras en la productividad de zonas vulnerables. Fue precisamente en ese marco en el que surgió nuestra preocupación en torno a las tierras y, en este caso, a la relación entre el acceso a ellas y la sustitución de cultivos ilícitos.

Los autores agradecen los importantes insumos y aportes de Sergio Guarín, Lina Ibáñez y David Yepes.

## Introducción

Colombia tiene dos importantes desafíos para el desarrollo rural que se entrecruzan e influyen mutuamente: la situación de la tierra —caracterizada por el bajo acceso, la alta informalidad, la concentración y las importantes limitaciones para su formalización y uso—, y la expansión de los cultivos ilícitos, enmarcada por la alta dependencia de las poblaciones rurales y la presión de los actores armados ilegales.

Desde la perspectiva de la política pública, y en el marco de la discusión sobre las alternativas posibles, hay un debate abierto sobre el impacto que podría tener el acceso a la tierra y su formalización en la contención y disminución de los cultivos ilícitos, así como en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que dependen de ellos. Lo anterior, entendiendo el acceso a la tierra y su formalización no como una estrategia aislada, sino como parte de una política de desarrollo rural integral.

Como un aporte a esta discusión, en la Fundación Ideas para la Paz (FIP) nos propusimos estudiar las condiciones y medidas necesarias para que el acceso a la tierra contribuya de manera sostenible a la integración social y productiva de las familias que dependen de los cultivos ilícitos.

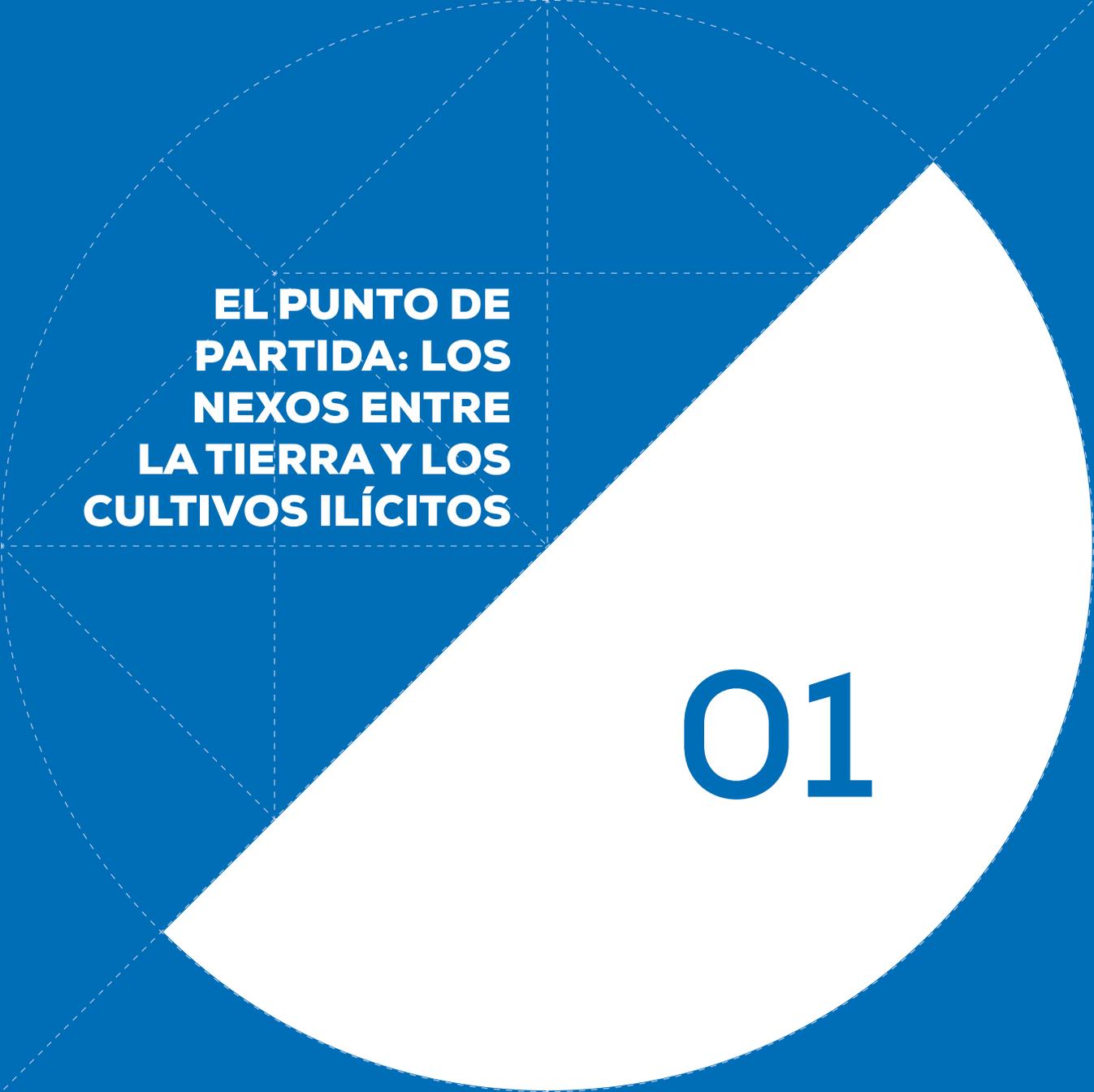
Como base de este ejercicio, analizamos la manera en que la informalidad en la tenencia de la tierra, su concentración y difícil acceso, han sido factores importantes para el surgimiento, crecimiento y permanencia de los cultivos ilícitos. También analizamos cómo la expansión de los cultivos ilícitos, dinamizada por el fortalecimiento del narcotráfico y la intensificación de conflicto armado, ha tenido impactos sobre la tenencia de la tierra, el uso del suelo y el ordenamiento territorial.

En esta Nota Estratégica identificamos los efectos potenciales de acceso a la tierra y la formalización en las zonas con plantaciones de coca, teniendo en cuenta la heterogeneidad y desigualdad de la población involucrada en los cultivos de coca. Como se verá en este texto, la formalización se enfrenta a

múltiples dificultades legales, técnicas y materiales. Finalmente, proponemos un conjunto de recomendaciones.

Este es un documento exploratorio que pretende estimular el debate, analizando la evidencia disponible y tomando algunos de los aprendizajes que la FIP ha tenido en el trabajo conjunto con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), así como las experiencias de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en Colombia. De igual manera, se nutre de los insumos de la Mesa de Trabajo “Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos” organizada por la FIP el 27 de noviembre de 2018, que contó con la participación de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la agencia de cooperación técnica del gobierno alemán GIZ, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y la Open Society Foundations (OSF).

**La expansión de los cultivos ilícitos, dinamizada por el fortalecimiento del narcotráfico y la intensificación de conflicto armado, ha tenido impactos sobre la tenencia de la tierra, el uso del suelo y el ordenamiento territorial**



**EL PUNTO DE  
PARTIDA: LOS  
NEXOS ENTRE  
LA TIERRA Y LOS  
CULTIVOS ILÍCITOS**

**01**

# 1. El punto de partida: Los nexos entre la tierra y los cultivos ilícitos

La informalidad en la tenencia de la tierra, su concentración y difícil acceso, han sido factores claves en el surgimiento, crecimiento y la permanencia de los cultivos ilícitos. La propagación y conglomeración de las plantaciones de coca está estrechamente ligada a dinámicas de colonización y de extensión de la frontera agrícola, que tuvieron como trasfondo la distribución inequitativa y la inseguridad en los derechos sobre la tierra.

La expansión de los cultivos ilícitos, dinamizada por el fortalecimiento del narcotráfico y la intensificación de conflicto armado, ha tenido impactos sobre la tenencia de la tierra, el uso del suelo y el ordenamiento territorial. Las plantaciones de coca se han ubicado en zonas cada vez más alejadas, fuera de la frontera agrícola —el límite que separa las áreas para actividades agropecuarias, de aquellas para la conservación o protección de la biodiversidad—<sup>1</sup> y en algunos casos en su interior, así como en zonas que tienen importantes condicionamientos para su uso. Los cultivos, también se han ubicado sobre territorios titulados a comunidades étnicas, donde la presencia de personas ajenas a estas poblaciones genera conflictos y amenaza su derecho a la autodeterminación.

El resultado es un mapa heterogéneo en el cual confluyen distintas realidades que ofrecen oportunidades, pero también presentan obstáculos para lograr la formalización, el acceso a la tierra y el tránsito a la economía legal de miles de campesinos que dependen del cultivo de la coca.

En este análisis es importante ser cuidadosos en señalar relaciones de causa y efecto. Si bien es cierto que la informalidad y la concentración han influido en la propagación de los cultivos ilícitos, y que su expansión ha afectado el uso y distribución de la tierra, también lo es que hay múltiples factores mediando en esta relación.

## 1.1. Informalidad en la tenencia de la tierra, concentración y cultivos ilícitos

La evidencia comparada muestra que en las áreas de cultivos ilícitos predomina la inseguridad en los derechos sobre la tierra y su distribución inequitativa<sup>2</sup>. En distintos casos se encuentra que, por lo general, los campesinos con cultivos ilícitos tienen un acceso muy restringido a tierras y títulos. Esto ocurre en países como Afganistán, Bolivia, Myanmar y Perú<sup>3</sup>.

En el caso de Colombia, el bajo acceso a la tierra, la alta informalidad en la tenencia<sup>4</sup> y su concentración en las zonas rurales, contribuye a entender la expansión de los cultivos ilícitos y su concentración geográfica.

Según cifras del catastro nacional y la encuesta de calidad de vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), más del 40% de los predios rurales en Colombia no tienen títulos registrados. De acuerdo con los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y la Unidad de Plani-

•••••

<sup>1</sup> La frontera agrícola se define como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o el reglamento”. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria —UPRA. (2018). «Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia». Bogotá: UPRA.

<sup>2</sup> Affeld, N. (2014). *The Nexus between Drug Crop Cultivation and Access to Land*. Berlín: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> “La tenencia es un sistema de relaciones jurídico-políticas” de dominio sobre la tierra que adopta formas históricas diferenciadas, unas fundamentadas en la propiedad (derechos de propiedad), otras en formas de tenencia precaria (como arrendamiento, aparcería, colonato), y, finalmente unas más en el acceso a la tierra sin derechos de propiedad. En este último grupo pueden incluirse los derechos informales y no legalizados de propiedad, catalogados como tenencias precarias”. Machado, A. (2017). *Multimodalidad y Diversidad en el Campo Colombiano*. Aportes a la Paz Territorial. Bogotá: Odecofi — CINEP.

ficación Rural Agropecuaria (UPRA), la informalidad es cercana al 60%. Otros estudios, que se limitan a zonas específicas, indican que 42% de la población tiene acceso a la tierra, 89.2% de la cual lo hace como propietaria y un 13.5% como arrendataria<sup>5</sup>. Es difícil saber con exactitud la magnitud de la informalidad, debido a la carencia de información y la debilidad en las bases de datos disponibles<sup>6</sup>. El 74% de los municipios que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene su catastro rural desactualizado<sup>7</sup>.

En cuanto a las familias que viven en las zonas de cultivos de coca, la caracterización realizada por la FIP y UNODC muestra que, de las 6.390 encuestadas —vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), un 59% afirmaron ser “dueñas” de su tierra<sup>8</sup>. Esta puede ser una respuesta equivocada, ya que, tal y como lo señalan el Ministerio de Justicia y UNODC, en las zonas de presencia de cultivos de coca las familias asumen la titularidad sobre la tierra como un factor de temporalidad; es decir, creen que los años de posesión u ocupación los convierten automáticamente en dueños del terreno, desconociendo las rutas jurídicas ante el Estado que podrían convertirlos en propietarios<sup>9</sup>. Adicionalmente, el 16% de las personas encuestadas se declara como poseedor y el 3% como tenedor.

Al 59% de los hogares que manifestaron ser “dueños” de su tierra, UNODC les preguntó sobre el documento que tenían del predio. El 40% informó tener contrato de compra venta; el 20%, escritura pública o sentencia judicial registrada en una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; el 12%, un documento de sana posesión; el 14% indicó tener otro documento, y el 14% restante dijo no tener ninguno<sup>10</sup>.

Estas cifras guardan relación con el estudio realizado por Helo e Ibáñez sobre el mercado de tierras en Colombia, que a partir del análisis de casos demostró que, aunque la mayoría de los pobladores rurales se consideran dueños, menos de la mitad pueden de-

mostrar que lo son. Del 67% de los encuestados que aseguró ser propietario, solo el 43% podían demostrarlo con el respectivo registro<sup>11</sup>.

Respecto a la concentración de la tierra, según el Atlas de la Propiedad Rural en Colombia, los pequeños y medianos campesinos son quienes tienen en su poder la menor cantidad de tierra; el 18% de la tierra de propiedad privada inscrita en el catastro, es del 75% de propietarios que tienen en su poder microfundios, minifundios y pequeña propiedad<sup>12</sup>. La evidencia muestra, además, que en algunas zonas del país la concentración de la propiedad ha sido más alta en los municipios con menor porcentaje del área en uso agrícola y con una menor incidencia de la pobreza<sup>13</sup>.



5 Ibáñez, A. & Velásquez, M. (2018). Desarrollo rural: recomendaciones para el nuevo gobierno 2018-2022. Documento de trabajo No. 55. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Bogotá: Universidad de Los Andes.

6 Según el DNP la situación del catastro rural para 2017 era: 378 municipios actualizados (34%), 664 desactualizados (59%) y 60 municipios y 20 Áreas no municipalizadas sin formar (7%). Adicionalmente, no existe integración entre el catastro y el registro de instrumentos públicos, las dos principales fuentes de información sobre las tierras en el país.

7 Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio. Vigencia 2018. Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

8 Garzón, J.C., Gélvez, J.D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de UNODC (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: FIP.

9 Ministerio de Justicia y del Derecho & UNODC (2012). Características agrícolas de los cultivos de coca en Colombia 2005-2010.

10 Garzón, J.C., Gélvez, J.D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de UNODC (2018).

11 Helo, J., & Ibáñez, A. M (2008) Informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

12 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2014). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

13 Ibáñez, A., Gáfar, M. y Zarruk, D. (2014) “Equidad y Eficiencia Rural en Colombia: Una discusión de la política de acceso a la Tierra en Colombia”. En Montenegro, A. y Meléndez, M. Equidad y Movilidad Social. Diagnósticos y Propuesta para la Transformación de las sociedad colombiana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Universidad de Los Andes.

La informalidad y la alta concentración aparecen como factores que impulsaron el proceso de colonización campesina en el cual se inscribe el crecimiento de los cultivos de coca y su reciente expansión. Esta colonización generó, a su vez, que las poblaciones desarrollaran una relación de informalidad con la tierra.

Este proceso se ha dado mayoritariamente en zonas apartadas ocupadas por una población rural dispersa que irrumpió la frontera agrícola, lo cual explica, en buena medida, la desconexión de estas zonas con la economía formal y legal, la débil presencia institucional, y los bajos estándares de desarrollo de las poblaciones que tienen cultivos ilícitos.

Desde esta perspectiva, el nexo entre la tierra y los cultivos ilícitos debe ser entendido en una doble vía: a partir de la informalidad, la alta concentración y el difícil acceso a la tierra como *factores de expulsión*; y de la existencia de baldíos y otras tierras “disponibles”, como *factores de atracción*. Todo ello en un marco de baja capacidad de regulación del Estado, de abundancia de recursos naturales y de altos niveles de pobreza, que generaron las condiciones propicias para la emergencia de la economía ilegal de la cocaína (basada, principalmente, en pequeños cultivadores).

Un punto para destacar es que, de acuerdo con la evidencia, los municipios con mayor número de hectáreas cultivadas de coca concentran mayores desventajas, en comparación con aquellos que no tienen cultivos. Estos municipios son, en promedio, más pobres (87,3% de Índice de Pobreza Multidimensional); tienen ingresos tributarios más bajos (la capacidad de gasto de los gobiernos locales es muy reducida comparada con los ingresos derivados de la coca); menores niveles de conectividad (58% presenta conectividad deficiente), así como de desarrollo institucional (tomando el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación como indicador de transparencia)<sup>14</sup>.

Aunque la relación con la tierra es una variable importante para entender las dinámicas de los

cultivos ilícitos, resulta insuficiente como variable explicativa. Dentro de los factores para entender el surgimiento y crecimiento en la hoja de coca se encuentran, entre otros, las economías regionales poco modernas, con una distribución desigual de propiedades rurales y altamente vulnerables al cambio en los precios relativos<sup>15</sup>; el sistema político clientelista y una cultura de la ilegalidad<sup>16</sup>; la precaria infraestructura de comercialización y crisis económicas regionales<sup>17</sup>, y la intensificación del conflicto armado<sup>18</sup>.

## 1.2. Cultivos ilícitos, colonización y los actores armados ilegales

El surgimiento y crecimiento de los cultivos ilícitos se ha insertado en una intensa dinámica de colonización y ampliación de la frontera agrícola, con procesos de propagación hacia zonas alejadas, de difícil acceso y de aglomeración, con núcleos que históricamente han concentrado la producción. En la migración de la población y la expansión de las hectáreas de coca han influido varias dinámicas, importantes para entender los nexos entre el acceso y la propiedad de la tierra y la coca.

En departamentos como Guaviare y el Putumayo, las primeras oleadas de colonos estuvieron ligadas a la explotación de recursos naturales como el oro, el petróleo y el caucho —cuya mano de obra luego migraría en parte a la siembra de coca—, así como a

• • • • •

<sup>14</sup> Departamento Nacional de Planeación (2016), *Narcomenudeo en Colombia. Un transformación de la economía criminal*. Bogotá: DNP; Zuleta, H. (2017) *Coca, Cocaína y Narcotráfico*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. No. 42.

<sup>15</sup> Rocha, R. (2000) *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

<sup>16</sup> Thoumi, F. (1994). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

<sup>17</sup> Betancourt, D. y García, M (1994). *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana (1965 – 1992)*. Bogotá, Tercer Mundo.

<sup>18</sup> Díaz, A. y Sánchez, F. (2004). *Geografía de los cultivos ilícitos y el conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

la violencia partidista de los años 50 y los procesos de violencia agraria y colonización armada en otras zonas del país<sup>19</sup>. Las condiciones precarias de estos frentes de colonización y la baja productividad de sus suelos, facilitaron la inserción de cultivos ilícitos a comienzos de los años 70. En otros lugares, las crisis económicas regionales en los 80, que afectó productos como el algodón, el azúcar y los textiles, también impulsaron el desarrollo de la coca<sup>20</sup>.

Los ingresos obtenidos por la siembra fueron una de las principales alternativas para amplias zonas del país dada su precaria infraestructura, los limitados bienes públicos, el elevado costo del transporte y las barreras existentes para la comercialización<sup>21</sup>. La economía de la hoja de coca se convirtió en la base productiva de los territorios de colonización.

El narcotráfico y los grupos armados ilegales no solo aprovecharon esta situación, sino que dinamizaron la difusión de esta economía ilegal en distintos territorios<sup>22</sup>. El proceso de fortalecimiento de la industria de las drogas ilegales estimuló el crecimiento de los cultivos de coca, y eso fue de la mano con la necesidad de financiación de los grupos al margen de la ley y la intensificación del conflicto<sup>23</sup>. Esto no solo impulsó la colonización, sino que permitió la consolidación del poder armado ilegal en las regiones periféricas<sup>24</sup>.

En ellas, las FARC asignaron “derechos” de propiedad y ahuyentaron a los compradores de tierra, al tiempo que impulsaron las siembras de coca<sup>25</sup> y generaron una base social en la población cocalera. Recientemente, distintas facciones armadas —dentro de las cuales se encuentran las disidencias de las FARC—, buscan llenar el vacío de regulación dejado por esta guerrilla tras la firma del Acuerdo de Paz, dinamizando no solo el narcotráfico sino la extracción ilegal de recursos naturales.

De otro lado, como resultado del lavado de la riqueza del narcotráfico, se ha dado un fenómeno de concentración de la tierra, con cambios de uso de

suelo a favor de la ganadería extensiva —especialmente en el norte del país—, que propiciaron la migración y el desplazamiento de poblaciones hacia zonas cada vez más alejadas.

Además, la estrategia antinarcóticos del Estado, con el despliegue de campañas de erradicación forzada (manual y área), presionó el desplazamiento de los cultivos hacia zonas aún más dispersas y distantes, con sembríos ubicados en lugares cada vez más selváticos, bosques y terrenos ambientalmente frágiles<sup>26</sup>. Una parte significativa de estos cultivos se ha ubicado en los Parques Nacionales Naturales, en resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas en el Pacífico colombiano, y las zonas de frontera<sup>27</sup>. Las estimaciones del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos ilícitos (SIMCI), de UNODC, señalan que para 2017 el 32% del área sembrada con coca se localiza en alguna de estas zonas, pasando de 34.081 hectáreas en 2015, a 46.718 en 2016.

• • • • •

<sup>19</sup> Molano, A. (1999). *Selva adentro: Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá, El Ancora Editores; Ramírez, M.C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.

<sup>20</sup> Betancourt, D. y García, M (1994).

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

<sup>23</sup> Díaz, A. y Sánchez, F. (2004).

<sup>24</sup> Duncan, G. y Valasco, J.D. (2013). “Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC”, en *Razón Pública*. Disponible en: [https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html#\\_edn6](https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html#_edn6)

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Aguilera, M. (2009), “Las zonas de retaguardia guerrillera: contrapoder y justicia en el auge y declive de la insurgencia (1985 — 2003)”, en *La Justicia de los Contrapoderes*, Bogotá: IEPRI.

<sup>27</sup> Rincón-Ruiz, A., et.al (2016). “Coca cultivation and crop eradication in Colombia: The challenges of integrating rural reality into effective anti-drug policy”. *The International Journal of Drug Policy*. Volume 33.

En términos del acceso a la tierra y el ordenamiento territorial, es importante señalar que la expansión de los cultivos de coca ha tenido como base la ocupación de baldíos —adjudicables y no adjudicables—, de predios de posesión privada que han venido siendo transferidos de manera informal de generación en generación, y la incursión en áreas protegidas bajo una lógica de depredación ambiental. Por esta razón, una respuesta sostenible a los cultivos ilícitos requiere entender sus vínculos e impactos en el acceso a la tierra y cómo estas dos problemáticas se influyen mutuamente.

### 1.3 Cultivos ilícitos, frontera agropecuaria y áreas condicionadas

La siembra y procesamiento de los cultivos ilícitos se ha realizado mayoritariamente sobre áreas que no permiten la titulación, o que tienen importantes restricciones al uso. Esto es justamente lo que ha ocurrido con la frontera agrícola, recientemente definida en el marco de las obligaciones derivadas de la Ley 1776 de 2016, que crea las Zonas de Interés y Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) y el punto 1 del Acuerdo de Paz.

El 42% de los cultivos de coca identificados por UNODC en 2016 se encontraban dentro de la frontera agrícola, mientras que el 58% por fuera de ella. Departamentos como Norte de Santander, Meta, Guaviare y Nariño tienen la mayoría de los cultivos de coca por fuera de la frontera. Esta situación no solo condiciona la posibilidad de formalizar la ocupación —en el caso de los baldíos—, o la posesión —sobre privados—, sino también el tipo de actividad que se podría desarrollar en estas zonas.

Cuando se piensa en la sustitución de cultivos, casi siempre se enfatiza en actividades agropecuarias que no deberían desarrollarse en estos territo-

rios. Por esto es importante innovar con posibilidades de derechos de uso y contratos de aprovechamiento, entre otras posibilidades, teniendo claro que dejar los territorios bajo el control de la ilegalidad es la peor opción. Un buen ejemplo son los pilotos de forestería comunitaria que viene desarrollando el Ministerio del Medio Ambiente, donde hay explotación de los bosques, sin necesidad de adjudicar la propiedad.

Un desafío adicional es que cerca del 22% del total del área que se encuentra al interior de la frontera agrícola está condicionada por diferentes figuras de ordenamiento y/o de manejo especial por consideraciones ambientales y étnico culturales. Es el caso de las tierras ubicadas en Distritos de Manejo Integrado; Distritos de Conservación de Suelos; Zonas tipo B y C de las Zonas de Reserva Forestal declaradas por Ley 2a de 1959; zonas de prospección para la declaración de nuevas áreas protegidas; territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, y resguardos indígenas declarados. La mayoría de estas zonas cuentan con restricciones a la titularidad y a los usos.

Una parte significativa de los cultivos se encuentran en zonas donde, bajo las condiciones actuales, no es posible avanzar en la formalización y en los que las actividades legales a las que se podrían dedicar los cultivadores de coca se encuentran delimitadas por la ley. Por esta razón, cualquier estrategia que se proponga avanzar en el acceso a la tierra para esta población, debe considerar las condiciones y características de los territorios donde se encuentran los cultivos ilícitos, teniendo en cuenta las restricciones para su uso y titulación.

**FORMALIZACIÓN DE  
LA PROPIEDAD Y  
ACCESO A LA TIERRA  
COMO FACTORES QUE  
CONTRIBUYEN A LA  
SUSTITUCIÓN DE LOS  
CULTIVOS ILÍCITOS**

**02**

## 2. Formalización de la propiedad y acceso a la tierra como factores que contribuyen a la sustitución de los cultivos ilícitos

Según el informe de Desarrollo Humano 2011, la tenencia de la tierra es el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta al desarrollo humano en el sector rural<sup>28</sup>. La formalización tiene el potencial de generar múltiples beneficios, sobre todo en aquellas zonas en donde el desarrollo económico ha estado rezagado<sup>29</sup>: además de mejorar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros<sup>30</sup>, puede dar un impulso a la formación de asociaciones y la asistencia técnica integral<sup>31</sup>. La evidencia señala, además, que titular la tierra reduce el riesgo de despojo, genera incentivos para invertir en los predios y fortalece el sentido de pertenencia en los territorios, lo que favorece formación del tejido social<sup>32</sup>.

En el caso específico de los campesinos que cultivan coca, además de los incentivos microeconómicos, la formalización de la propiedad funciona como una herramienta de disuasión, pues aumenta los costos y riesgos de participar en esta actividad ilícita. Por ser ilegal, cualquier propietario de un predio que sea utilizado para sembrar coca está en el mayor de los riesgos de perderlo en manos de las autoridades a través de una acción de extinción de dominio<sup>33</sup>.

Además, como lo señalan Duncan y Reyes, los derechos de propiedad sobre la tierra permitirían generar programas productivos con socios responsables, relaciones con proveedores y compradores, garantías hipotecarias para financiación, capitalización de mejoras en infraestructura predial y asociaciones de productores para buscar economías de escala<sup>34</sup>.

Un asunto muy importante es el efecto simbólico que tiene la formalización de la propiedad; a través del reconocimiento social de las familias como propietarias de la tierra, se refuerzan sus vínculos con el territorio y se amplía la posibilidad de participar en programas y nuevos proyectos<sup>35</sup>.

La evidencia sobre los efectos de la formalización en la sustitución de cultivos es limitada y en su mayoría anecdótica. Una excepción es el estudio realizado por Muñoz, Tobón y Willem, que examina el efecto de la formalización de la propiedad de la tierra, en el marco de la guerra contra las drogas y la implementación del Plan Colombia. Para hacerlo, tomaron los municipios que fueron objeto del “Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro”, en el periodo entre 1995 y 2000, y que tenían condiciones naturales para la siembra de coca o registraron cultivos durante 2000-2009 (llegando a una muestra de 192 municipios en un periodo de diez años)<sup>36</sup>.

• • • • •

<sup>28</sup> PNUD (2011) Informe de Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2011>

<sup>29</sup> Pinilla, F. (2013) Impacto del Conflicto Armado Colombiano en la producción Agrícola Nacional, Bogotá: Uniandes, Pp. 25.

<sup>30</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2014) Implicaciones económicas de la regularización y la mejora en la Administración de tierras. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6386/Reg%20de%20Tierras%20-%20Annex%201%20Introduccion.pdf?sequence=1>

<sup>31</sup> Varón, M. et al. (2016) Land and Rural Development Policy Reforms in Colombia: The Path to Peace. USAID. Disponible en: [https://www.conftool.com/landand-rpoverty2016/index.php/Barthel-1036-1036\\_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=Barthel-1036-1036\\_paper.pdf&form\\_id=1036&form\\_version=final](https://www.conftool.com/landand-rpoverty2016/index.php/Barthel-1036-1036_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=Barthel-1036-1036_paper.pdf&form_id=1036&form_version=final). Araujo, Gonzalo (2012) Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. KAS. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23556-544-1-30.pdf?110921233229](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23556-544-1-30.pdf?110921233229).

<sup>32</sup> Gafaro, M. Ibañez, A.M. y Zarruk, D. (2012) Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/136/equidad-y-eficiencia-rural-en-colombia-una-discusion-de-politicas-para-el-acceso-a-la-tierra>. Jensen, D. Crawford, A., Whitten, P. Bruch, C. (2013) Land and Post-Conflict Peacebuilding. Environmental Peacebuilding. Disponible en: <http://www.environmentalpeacebuilding.org/publications/policy-briefs/brief-3/>

<sup>33</sup> Muñoz-Mora, J.C., Tobón, S. y Willem, J. (2018). “The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia”. World Development, 103; Duncan, G. y Reyes, A. (2009). Policy Paper: Plan de Consolidación de la Macarena. Documento encargado por la Embajada de Holanda.

<sup>34</sup> Duncan, G. y Valasco, J.D. (2013)

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Muñoz-Mora, J.C., Tobón, S. y Willem, J. (2018).

El estudio encontró que la reducción de los cultivos de coca con la implementación del Plan Colombia fue más efectiva en aquellos municipios con un mayor nivel en la formalización de la tierra. Según los autores, *“La formalización de una hectárea adicional con respecto a los pequeños propietarios en un municipio promedio, en el año 2000, se asocia con una disminución de aproximadamente 1,4 hectáreas destinadas a la coca dentro de ese municipio en particular”*<sup>37</sup>. Este análisis, además, destaca que en estos municipios también mejoraron las condiciones institucionales a través del fortalecimiento de la presencia estatal.

De otro lado, la evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación, realizada por la firma Econometría para el DNP, señala que el ahorro de las familias que hacían parte del programa —y que recibían ingresos mensuales equivalentes a un salario mínimo vigente—, fueron usados principalmente en la compra de tierras, el mejoramiento de viviendas y la adquisición de materiales de trabajo. Según las cifras de UNODC, entre 2003 y 2007, 11.405 Familias Guardabosques habían logrado adquirir 43.378 hectáreas de tierra<sup>38</sup>.

Las entrevistas a los funcionarios y los grupos focales con los beneficiarios del Programa evidenciaron la opinión generalizada de que la *“propiedad y titularidad de la tierra puede llegar a ser muy efectiva en relación con la erradicación de cultivos ilícitos”*, ya que promueve el asentamiento, reduce la migración y abre las puertas al crédito y a la formalización de la actividad productiva. Esta evaluación concluye: *“Se estima que la titularidad de la tierra puede llegar a ser más efectiva que los propios programas de desarrollo alternativo, ya que hay menos probabilidad de que la persona cultive ilícitos en su propia tierra”*<sup>39</sup>.

En el caso del Plan de Consolidación Integral de la Macarena, la evaluación realizada por Mejía, Uribe e Ibañez, encuentra que el Índice de informalidad de la tierra —es decir, la proporción de predios sin

título formal de propiedad—, disminuyó desde 2000 hasta 2009 en los seis municipios de la Macarena. El Plan avanzó en la adjudicación de baldíos a colonos, y pasó de 20, en 2004, a 100 en 2007. Entre 2004 y 2007, se asignaron 13,725 hectáreas, que equivalen al 47% del territorio bajo el programa. Aunque los autores señalan que para alcanzar una sustitución definitiva de cultivos es importante hacer esfuerzos en la titulación, no llegan a establecer el impacto que tuvo la adjudicación de predios en el número de hectáreas cultivadas con coca<sup>40</sup>.

La información disponible apunta a un consenso entre funcionarios, beneficiarios y expertos acerca de la importancia que tiene la formalización y el acceso a la tierra para la sustitución, identificándola como una alternativa promisoría. Sin embargo, no existe la evidencia suficiente para poder establecer una relación de causalidad y analizar sus verdaderos efectos.

Parte del problema es que los programas de sustitución y desarrollo alternativo no han incorporado un componente específico enfocado en la problemática de tierras. Además, las iniciativas de formalización en las zonas de sustitución de cultivos tampoco han estado respaldadas por una estrategia de tránsito a la legalidad y desarrollo rural, ni existen evaluaciones sobre el impacto de los programas de sustitución en la reducción de los cultivos ilícitos.

• • • • •

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Econometría Consultores (2012). Evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

<sup>39</sup> Ibid.

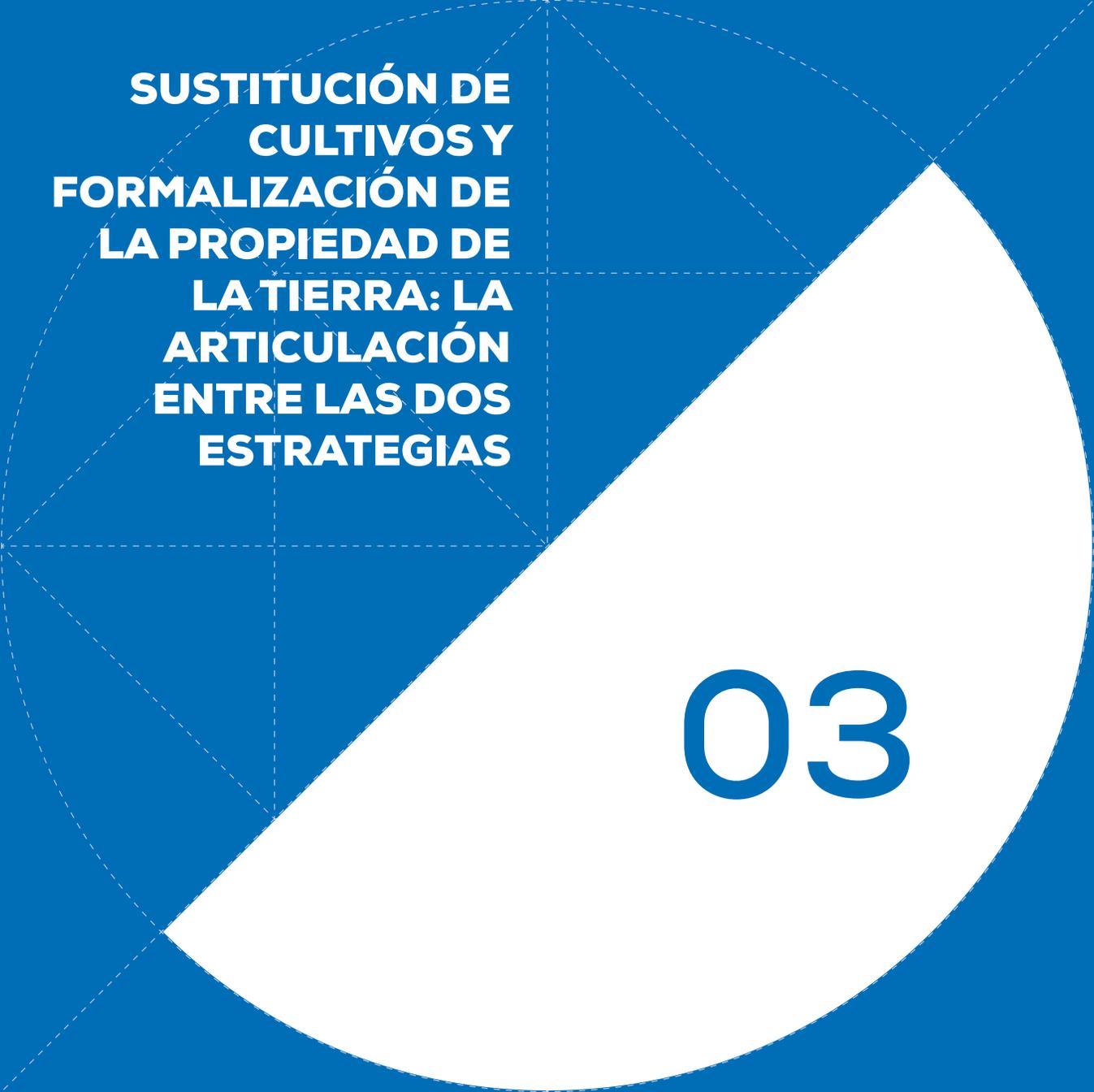
<sup>40</sup> Mejía, D., Uribe, M.J y Ibañez, A.M (2011). Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Universidad de Los Andes: Centro de Estudios de Desarrollo Económico.

En 2016, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) creó el programa “*Formalizar para Sustituir*”, que busca el fortalecimiento de la política nacional de formalización y acceso a tierras en zonas vulnerables a la presencia de cultivos. De acuerdo con la ANT, el Programa cubre a 7.300 familias y su inversión asciende a más de \$18.400 millones. Para mayo de 2018, había entregado 1.269 títulos a familias campesinas asentadas en territorios vulnerables a cultivos ilícitos.

Dada su reciente creación, es pronto para analizar los impactos del Programa. Pero un hecho que llama la atención es su baja coincidencia territorial con el programa de sustitución: solo una cuarta parte de los municipios que tienen familias inscritas en el PNIS fueron focalizados por la ANT, mientras que hay municipios en los que se encuentra trabajando la Agencia que no hacen parte del PNIS. Se encuentran veredas en las que ya se habían desarrollado procesos de sustitución y que, al momento de avanzar con la formalización, ya no había cultivos ilícitos<sup>41</sup>. Como veremos, la erradicación de sembríos aparece como un condicionante para la que las familias puedan acceder a la oferta estatal, incluyendo la formalización.

• • • • •

<sup>41</sup> Garzón, J.C. y Gélvez, J.D. (2018). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance y recomendaciones para el nuevo gobierno. Bogotá: FIP.



**SUSTITUCIÓN DE  
CULTIVOS Y  
FORMALIZACIÓN DE  
LA PROPIEDAD DE  
LA TIERRA: LA  
ARTICULACIÓN  
ENTRE LAS DOS  
ESTRATEGIAS**

**03**

### 3. Sustitución de cultivos y formalización de la propiedad de la tierra: la articulación entre las dos estrategias

Los programas de sustitución y desarrollo alternativo han tenido diferentes énfasis que han influido en la manera cómo se concibe e integra la formalización de la tierra. Entre 1985 y 1993 predominaron las estrategias propias del desarrollo rural, con programas de intervención integral de los territorios y la gradualidad en la reducción de los cultivos. De 1994 a 2002, el desarrollo alternativo pasó a ser un complemento de la estrategia antinarcóticos para mitigar los efectos colaterales de la aspersión aérea. De 2013 a 2015 se convirtió en un componente subsidiario de la política de seguridad nacional, con programas condicionados al protocolo de cero cultivos<sup>42</sup>. En 2016 y 2017, con el PNIS, se retomaron elementos de la década de los 80 y 90, entendiendo a la sustitución de cultivos en el marco de la reforma rural integral, pero esta vez sin gradualidad, es decir, exigiendo la erradicación de los cultivos como condición para iniciar la sustitución.

Al revisar las experiencias de desarrollo alternativo y las respuestas a los cultivos ilícitos, se encuentra que estas estrategias suelen no tener en cuenta la estructura del territorio (con un divorcio entre la política de desarrollo rural y la política antinarcóticos).

Considerando las actuales condiciones institucionales y el marco legal vigente, la sustitución tiene como punto de partida la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos. Esta es la condición para que las familias puedan acceder a los beneficios del PNIS y comenzar el tránsito a la legalidad. La formalización de la propiedad y el acceso a la tierra se conciben como incentivos para las familias que deciden levantar sus cultivos, con el compromiso de no volver a sembrar, y también como un elemento importante para el desarrollo sostenible de los proyectos productivos.

Esta aproximación tiene varios desafíos. La primera dificultad es **el tiempo que toma la formalización**. Entre el momento en que el campesino levanta las plantas de hoja de coca —el inicio de la sustitución— y la obtención del título, puede transcurrir más de un año. Bajo estas condiciones, en la mayoría de los casos la asistencia técnica y la formación de un proyecto productivo comienzan a desarrollarse sin tener certeza sobre la propiedad de la tierra. Esta situación impone barreras para el acceso al crédito, la inversión privada y la adecuación de las tierras; además, puede llegar a afectar la inversión estatal si el predio no se puede formalizar por alguna restricción legal.

El segundo obstáculo es **la extensión de la tierra en las zonas de cultivos ilícitos**. El tamaño promedio de los predios de los pobladores rurales es de 9.4 hectáreas<sup>43</sup> y, según el Censo Nacional Agropecuario (2014), el 65% de los productores residentes —es decir, aquellos que cultivan y viven en su tierra—, están en predios de menos de cinco hectáreas. En el caso de los cultivos de coca, de acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), de UNODC, el tamaño promedio de los lotes con coca es 0,95, y en el caso de los pequeños cultivadores esta extensión disminuye a 0.5. Si bien no se dispone de la información promedio de los predios de las familias con cultivos de coca, la información de campo revela que en varias regiones la extensión no sería muy superior a la usada para esta actividad.

.....

<sup>42</sup> Rocha, R. (2016).

<sup>43</sup> Gáfaró, Ibañez y Zarruk (2014). "Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas públicas para el acceso a la tierra". En Meléndez, M. & Montenegro, A. Equidad y movilidad social: diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Una parte importante de las familias —con variaciones entre las distintas regiones—, no cuentan con el área y las condiciones requeridas para la implementación de las líneas productivas legales. Considerando la Unidad Mínima de Producción, que se refiere a la unidad agropecuaria utilizada por un mismo hogar y que garantiza, como mínimo, un ingreso mensual de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, las estimaciones son las siguientes: Cacao, 3 hectáreas; caucho, 4 hectáreas; café, 1.5 hectáreas; y palma de aceite, 10 hectáreas<sup>44</sup>. Eso significa que la formalización de estos predios sería insuficiente como punto de partida para el tránsito hacia una actividad legal, lo cual hace necesario los esfuerzos asociativos.

El tercer problema es que **la sustitución se podría desarrollar en predios donde hay restricciones legales para avanzar con la formalización**. Esto sucede, por ejemplo, en cultivos que se encuentran por fuera de la frontera agrícola, en zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable o de reserva forestal, en fincas con nacimientos y cuerpos de agua protegidos, en terrenos que colinden con carreteras del sistema vial nacional, y en predios que se encuentren situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Así ocurre actualmente en zonas donde se desarrolla el PNIS, pero no puede operar el programa *“Formalizar para Sustituir”*<sup>45</sup>.

Un cuarto desafío son **las distorsiones económicas que pueden acompañar los programas de formalización**. La evidencia señala que cuando la asignación de títulos se lleva a cabo en el marco de la cooptación de las elites locales, la valorización de la tierra y un limitado acceso a los mercados de crédito por parte de los pequeños cultivadores, hay un riesgo de favorecer la acumulación y concentración de tierras en los grandes propietarios<sup>46</sup>.

Las contadas experiencias de formalización en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos han mostrado **el riesgo de la doble tenencia** con la permanencia en esta actividad por parte de las familias. En estos casos, las personas formalizan las tierras que explotan, pero no habitan. Las familias se proponen tener un título de propiedad en predios más cercanos a la cabecera municipal, mientras que continúan con la tenencia informal en zonas más alejadas con cultivos ilícitos.

Para que esta secuencia de sustitución y luego formalización funcione, sería importante considerar los siguientes elementos:

- Medidas alternativas de acceso a la tierra para las familias que tienen bajas probabilidades de formalización de sus predios o que poseen tierra en cantidad insuficiente (por ejemplo, la asignación de un nuevo predio, el arriendo o el usufructo).
- La provisión de créditos y la formación de cooperativas (instituciones locales de crédito).
- Emprendimientos asociativos que compensen la baja extensión de los predios de las familias cultivadoras de coca.

• • • • •

<sup>44</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (CONPES) (2010) Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial. Documento 3669. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

<sup>45</sup> Garzón, J.C y Álvarez-Vanegas (2017). ¿En qué va la sustitución? Informe Trimestral No.2. Bogotá: FIP.

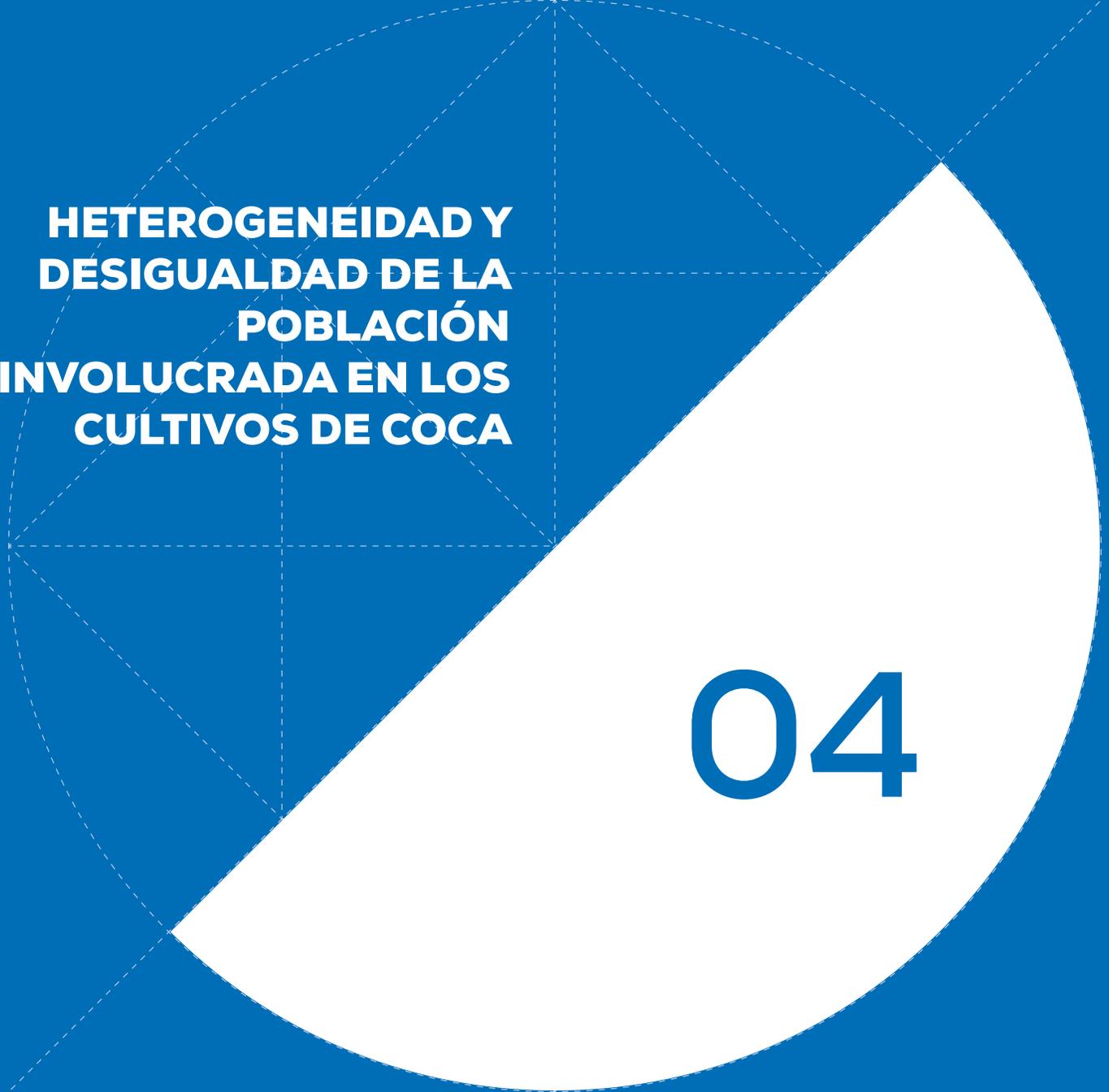
<sup>46</sup> Carter, M. R., & Barham, B. L. (1996). “Level playing fields and laissez faire: postliberal development strategy in inegalitarian agrarian economies”. World Development, 24(7).

- La consolidación de mercados laborales no agrícolas que permitan a los cultivadores complementar sus ingresos.
- La regulación de los “derechos de uso”.
- El desarrollo de programas de conservación o recuperación ambiental.

En términos ideales, ambos procesos deberían darse de manera simultánea, incorporando la formalización a la transformación de las condiciones para la productividad orientada a definir los proyectos productivos, el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, así como los acuerdos comunitarios de producción.

Es importante tener en cuenta que la formalización de la tierra resulta insuficiente para superar las desventajas que afectan a los pequeños cultivadores de coca. Es necesario que el Estado provea servicios de asistencia técnica, apoye los procesos de producción y comercialización, transfiera tecnología y genere bienes y servicios públicos (como la construcción de vías terciarias, en las zonas donde el ordenamiento territorial lo permite). En este ámbito, los programas de sustitución podrían contribuir a la generación de estas capacidades, siempre y cuando sean desarrollados como un componente de la política de desarrollo rural y no como una estrategia aislada vinculada a la política antinarcoóticos.

Un tema fundamental es la articulación institucional que debería partir por considerar los distintos procesos focalización y de planeación del territorio que realizan las agencias y entidades públicas. Para comenzar, se requiere poner en diálogo el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con el Plan de Zonificación Ambiental, los instrumentos de planificación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y los planes de ordenamiento social de la propiedad de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).



**HETEROGENEIDAD Y  
DESIGUALDAD DE LA  
POBLACIÓN  
INVOLUCRADA EN LOS  
CULTIVOS DE COCA**

**04**

## 4. Heterogeneidad y desigualdad de la población involucrada en los cultivos de coca

La población involucrada en los cultivos de coca es heterogénea en cuanto a su relación con el acceso y la propiedad de la tierra, con niveles diferenciados de vulnerabilidad y desigualdad. Bajo esta perspectiva, tanto la formalización como la sustitución tienen impactos específicos para cada eslabón de la cadena productiva.

En una escala de menor a mayor vulnerabilidad, primero se encuentra los cultivadores de coca que tienen más de una unidad agrícola familiar —una extensión que puede funcionar como base para la

implementación de una línea productiva legal—, ubicados en lugares donde se pueden desarrollar actividades agrícolas y que podrían recibir el título de propiedad de la tierra. Luego, en mayor vulnerabilidad, están los cultivadores de coca sin tierra o con tierra insuficiente<sup>47</sup>, ubicados en lugares donde existen importantes restricciones al uso o no es posible la titulación. Además, se encuentran aquellos campesinos en arriendo que tras erradicar las plantas de hoja de coca, quedan sin tierra para trabajar.

TABLA 1

### ESCALA DE VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS Y FAMILIAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS COCALERAS, EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE SUS TIERRAS

RELACIÓN CON CULTIVO ILÍCITO	TAMAÑO DE LA TIERRA	POSIBILIDAD DE TITULACIÓN	POSIBILIDAD DE ACTIVIDADES AGROPECUARIAS	NIVEL DE VULNERABILIDAD	OBSERVACIONES
CULTIVADORES DE COCA	≥ UAF	SÍ	SÍ	BAJO	Estos cultivadores tienen la extensión suficiente para la implementación de líneas productivas legales agrícolas y pueden lograr la titulación de sus tierras. Su nivel de vulnerabilidad es bajo.
			NO	MEDIO	Estos cultivadores tienen una extensión suficiente de tierra y pueden lograr la titulación de su finca, pero los usos del suelo permitidos restringen el tipo de actividades lícitas a las que se pueden dedicar. Su nivel de vulnerabilidad es medio.

<sup>47</sup> Por ejemplo, los recolectores son una población flotante que, por lo general, no tiene acceso a la tierra y que con la sustitución tienen una caída notable de sus ingresos (de un jornal de \$80.000 a uno de \$15.000) que difícilmente puede ser compensada con la recolección de otros productos, como el café. Así como aquellos campesinos en arriendo que tras erradicar las plantas de hoja de coca, quedan sin tierra para trabajar bien porque no se les sigue arrendando la tierra o porque así la tierra esté disponible otra actividad ya no es rentable en ella.

RELACIÓN CON CULTIVO ILÍCITO	TAMAÑO DE LA TIERRA	POSIBILIDAD DE TITULACIÓN	POSIBILIDAD DE ACTIVIDADES AGROPECUARIAS	NIVEL DE VULNERABILIDAD	OBSERVACIONES
CULTIVADORES DE COCA	≥ UAF	NO	SÍ	MEDIO A MUY ALTO	Estos cultivadores tienen una extensión suficiente de tierra, pero no pueden acceder a la titulación. Algunos podrán legalizar su situación a través de otras figuras como los acuerdos de uso, pero otros no están en la posibilidad de hacer y necesitarán ser dotados de tierras en otros lugares. Su nivel de vulnerabilidad varía dependiendo de estas condiciones, de medio a muy alto.
			NO	ALTO A MUY ALTO	Estos cultivadores no tienen tierra con una extensión suficiente, no pueden acceder a la titulación ni realizar actividades agrícolas en sus predios. Requieren la legalización de la tenencia a través de otro tipo de figuras que no sean la titulación cuando ello es posible y la creación otras líneas productivas. En algunos casos, requerirán reubicación. Su nivel de vulnerabilidad varía dependiendo de estas condiciones, de alto a muy alto.
CULTIVADORES DE COCA	≤ UAF	SÍ	SÍ	MEDIO	Estos cultivadores pueden lograr la titulación de la tierra e implementar líneas productivas agrícolas. Sin embargo, no tienen tierra en extensión suficiente.
			NO	ALTO	Estos cultivadores pueden lograr la titulación de la tierra, pero no implementar líneas productivas agrícolas porque la extensión de la tierra no es suficiente y porque los usos del suelo no lo permiten.
		NO	SÍ	MEDIO A ALTO	Estos cultivadores pueden lograr la titulación de sus terrenos, pero el tamaño de sus tierras es insuficiente y no pueden realizar actividades agrícolas en ellas.
			NO	MUY ALTO	Estos cultivadores no tienen tierra en cantidad suficiente, no pueden desarrollar actividades agrícolas ni obtener la titulación. Por lo tanto, se encuentran en el nivel más alto de vulnerabilidad en relación con otros cultivadores.

RELACIÓN CON CULTIVO ILÍCITO	TAMAÑO DE LA TIERRA	POSIBILIDAD DE TITULACIÓN	POSIBILIDAD DE ACTIVIDADES AGROPECUARIAS	NIVEL DE VULNERABILIDAD	OBSERVACIONES
CULTIVADORES DE COCA EN ARRIENDO				MODERADO A ALTO	Estos cultivadores se encontraban en arriendo en una relación que dependía de la coca. El pago era el equivalente a un porcentaje de la producción, un valor difícilmente equiparable a un cultivo lícito. Estos contratos, por general, son terminados una vez se erradican las plantaciones de hoja de coca.
RECOLECTORES DE COCA				ALTO	Este grupo, conformado mayoritariamente por población joven, no tiene tierra.

Fuente: Elaboración propia

El Estado requiere una estrategia diferenciada para cada una de estas poblaciones con un menú de opciones, dependiendo de su nivel de vulnerabilidad y de las características de las tierras de las familias involucradas en la actividad ilícita. Éstas pueden incluir: a) La formalización de la propiedad cuando esto sea posible; b) Otras opciones para legalizar la tenencia, como el otorgamiento de acuerdos de uso sobre baldíos inadjudicables; y c) La reubicación acompañada del acceso a tierras a través de otras figuras como la entrega de un subsidio, la adjudicación de predios del Fondo de Tierras, el arrendamiento o la dotación de tierras por medio de otras figuras.

También debe incluir el acompañamiento estatal para la creación de una actividad productiva lícita,

que genere ingresos suficientes y estables para las familias y que puede ser una actividad agrícola tradicional cuando el ordenamiento territorial lo permite u otra orientada hacia la protección de los recursos naturales, cuando así lo exige la normatividad.

A partir de los elementos aquí planteados respecto al complejo nexo entre el acceso a la tierra y los cultivos ilícitos, el mapa heterogéneo de conflictividades y configuraciones sociales, el nivel diferenciado de vulnerabilidad de las personas que dependen de esta economía ilegal, las posibilidades de secuencia en la intervención, así como las alternativas posibles, en la Tabla 2 se identifican diez preguntas claves que deben guiar las políticas y respuestas basadas en lo local.

TABLA 2

## DIEZ PREGUNTAS CLAVES QUE DEBEN GUIAR LAS POLÍTICAS Y RESPUESTAS BASADAS EN LO LOCAL

PREGUNTA	DESCRIPCIÓN
<b>¿DÓNDE ESTÁN UBICADAS LAS TIERRAS?</b>	Verificar su ubicación dentro o fuera de la frontera agrícola. Si están por fuera de la frontera, identificar por qué razón lo están (ambiental, arqueológica). Si están dentro, identificar si les aplica algún condicionamiento (étnico, ambiental o de gestión del riesgo).
<b>¿SE PUEDEN FORMALIZAR?</b>	Revisar si existen restricciones legales que impidan la formalización de la propiedad o si ésta se puede adelantar. En caso que no se pueda titular, revisar si existe otra figura que permita legalizar la tenencia.
<b>¿TIENEN RESTRICCIONES O LIMITACIONES AL USO?</b>	Identificar los usos del suelo permitidos y el tipo de actividades lícitas que se podrían desarrollar sin controvertirlo.
<b>¿CUÁL ES EL NIVEL DE VULNERABILIDAD EN RELACIÓN CON LA TENENCIA DE LA TIERRA?</b>	De conformidad con la escala propuesta, identificar el nivel de vulnerabilidad de los actores involucrados.
<b>¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN CUANTO A SU RELACIÓN CON LA TENENCIA DE LA TIERRA?</b>	Analizar los factores de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, teniendo en cuenta las brechas históricas de desventaja y desigualdad.
<b>¿CUÁL ES LA SECUENCIA APROPIADA?</b>	A partir de una valoración de las ventajas y desventajas que tendría cada tipo de secuencia en el ámbito local, diseñar un modelo de intervención que responda a las necesidades y capacidades de cada territorio.
<b>¿CUÁLES SON LAS ALTERNATIVAS RELEVANTES?</b>	Ubicar, en el menú de las alternativas, cuáles son las que aplican para el caso específico y se deben priorizar en el terreno. Por ejemplo: formalización, acceso o legalización de la tenencia, reubicación, entre otras.
<b>¿QUÉ EFECTOS COLATERALES PUEDE TENER LA INTERVENCIÓN?</b>	Considerar los riesgos de compra masiva por parte de grandes propietarios, migración por falta de oportunidades económicas, desplazamiento de los cultivos ilícitos.
<b>¿CUÁLES SERÁN LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS QUE RESPALDARÁN A LA INTERVENCIÓN?</b>	Dentro de estas medidas se encuentra la provisión de bienes públicos, el acceso a crédito, la disponibilidad de tecnología, el apoyo a los procesos de producción y comercialización, la consolidación de mercados agrícolas o no agrícolas, entre otras.
<b>¿CÓMO SE LOGRARÁ LA ARTICULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO?</b>	Para que la formalización de tierras y la sustitución de cultivos sean exitosas, se requiere de la confluencia y articulación de múltiples instituciones que compartan una visión sobre la transformación de las vulnerabilidades territoriales.
<b>¿CÓMO SE ARTICULARÁ EL PROCESO CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL?</b>	El proceso debe articularse con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial a nivel nacional, municipal y departamental. Eso incluye la revisión y concordancia con los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal), los planes ordenamiento territorial y otros mecanismos que puedan estar actuando en el territorio <sup>48</sup> . Adicionalmente, requiere del fortalecimiento de las capacidades locales.
<b>¿CÓMO SE MONITOREARÁ Y EVALUARÁ LA INTERVENCIÓN?</b>	Es importante que las intervenciones sean evaluadas desde el principio, definiendo el cambio que se quiere producir. Esto permitirá corregir el rumbo y adaptarse a las contingencias.

48 Por ejemplo, PNIS, PDET, planes de ordenamiento social de la propiedad, catastro multipropósito.

Un tema de especial importancia en el diseño de políticas y programas que se proponen para el acceso a la tierra y la formalización, es la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres. El Informe del PNUD “*Colombia Rural: Razones para la Esperanza*”, afirma que están expuestas a una triple discriminación: por su condición de ruralidad y de desventaja frente a las mujeres que habitan en entornos urbanos; por el hecho de estar inmersas en una estructura patriarcal que les impide acceder de manera equitativa a la tierra, y por ser víctimas directas de la violencia a través del desplazamiento y el reclutamiento forzado<sup>49</sup>.

En cuanto al acceso y tenencia de la tierra, algunos estudios muestran como los criterios de otorgamiento se encuentran severamente influenciados por un sesgo hacia los hombres jefes de hogar, considerados más aptos para el trabajo rural<sup>50</sup>. Esto se ve reforzado por la tradición arraigada de transferir generacionalmente las propiedades a los hombres<sup>51</sup>. Un problema adicional es que, al no estar casadas o haber legalizado la unión marital de hecho, tienen un alto riesgo de ser despojadas de su patrimonio<sup>52</sup>.

Lo anterior a pesar de que Colombia cuenta con un marco legal para afianzar la calidad de vida de las mujeres rurales, que toma como parámetros los acuerdos internacionales en esta materia. El PNUD señala que este cuerpo normativo no se aplica pues no está reglamentado o también por cuestiones presupuestales.

Las mujeres propietarias tienen mayor poder de negociación en su hogar que las que no lo son, así como mayor posibilidad de elección de sus compañeros, menor probabilidad de ser víctimas de violencia intrafamiliar y juegan un papel en la toma de decisiones productivas<sup>53</sup>. Por esto es clave garantizar la participación de las mujeres en el proceso de formalización, campo en el cual la innovación podría marcar la diferencia.



<sup>49</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo — PNUD (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural: Razones para la Esperanza. Bogotá: PNUD.

<sup>50</sup> Campillo, F. (2010) Análisis de los Problemas de las Mujeres en el Campo Colombiano y Revisión del Enfoque de Género para el INDH 2011. PNUD 2010.

<sup>51</sup> Vargas, C. & Villareal, N. (2013). Programa Mujer Rural, Avances, Obstáculos y Desafíos. Bogotá: Oxfam.

<sup>52</sup> Zorio, S. (2015). Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado. En Revista Derecho del Estado. No. 15. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>53</sup> León, M. (2011). La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. In Du grain à moudre. Genre, développement rural et alimentation. (Dir.) C.Verschuur.189-207. Actes des colloques genre et développement. Berne: DDC - Commission nationale suisse pour l'UNESCO ; Genève : IHEID.



**CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES  
DE POLÍTICA**

**05**

## 5. Conclusiones y recomendaciones de política

Los bajos niveles de acceso, la concentración de la propiedad y el alto grado de informalidad en la tenencia de la tierra tienen una relación de doble vía con los cultivos ilícitos. Por un lado, han sido las condiciones de base para los procesos de colonización y de extensión de la frontera agrícola; por el otro, la expansión de los cultivos ilícitos, dinamizada por el fortalecimiento del narcotráfico y la intensificación del conflicto armado, ha tenido impactos en el uso del suelo, la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial.

El resultado es un mapa heterogéneo y dinámico en el cual las restricciones legales, el objetivo de cierre de la frontera agrícola y la sostenibilidad ambiental, marcan los límites para el acceso y la formalización de la propiedad en el ámbito rural. Bajo estas condiciones, el acceso a la tierra tiene un papel importante para cerrar las brechas de pobreza y la desigualdad, y apoyar el tránsito a la legalidad de los campesinos dependientes del cultivo de coca.

Aunque la evidencia disponible sobre los efectos que podría tener el acceso a la tierra y la formalización —en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos— es muy limitada, los actores involucrados y expertos coinciden en apuntar que es un camino promisorio. Además de los incentivos microeconómicos, el acceso y la formalización de la propiedad puede funcionar como una herramienta de disuasión que inhiba a los campesinos a continuar con los cultivos ilícitos bajo el riesgo de perder su predio. Lo anterior, reconociendo que el acceso a la tierra es un componente principal, pero insuficiente para conseguir la integración social y productiva estos territorios.

Se requiere entonces una política de desarrollo rural para reducir las desventajas de los pequeños productores y tener una mejora significativa en sus condiciones de vida, así como una presencia institu-

cional fortalecida y articulada con los actores locales. También es necesario pensar en otras opciones que les permitan el acceso a la tierra a las personas y familias que dependen de los cultivos ilícitos, y que se encuentran ubicados en lugares del territorio nacional donde el marco legal no permite la titulación.

En cuanto a la secuencia de la intervención —formalización y sustitución—, las combinaciones posibles y sus efectos están estrechamente relacionadas con las capacidades institucionales, las configuraciones locales y la sostenibilidad que se proponen tener las intervenciones. No hay una fórmula única que asegure el éxito, pero sí condiciones necesarias para que las acciones del Estado tengan un impacto.

Es importante definir la población objetiva tomando en cuenta los diferentes niveles de vulnerabilidad de aquella que está vinculada con los cultivos ilícitos. Considerando esta heterogeneidad, el Estado debe contar con un menú amplio de intervenciones.

Los elementos claves que se identifican son: la garantía de la unidad mínima de producción (con una extensión suficiente para poder integrarse a una línea productiva legal); la definición de actividades productivas acordes con el ordenamiento territorial y los usos permitidos del suelo, que en muchos casos tendrán que superar el “sesgo agrícola” que aún predomina; la articulación institucional; el acceso a crédito; los emprendimientos colectivos y las asociaciones; la provisión de bienes públicos —especialmente vías terciarias— dentro de la frontera agrícola, y la capacidad de monitoreo del cumplimiento de los compromisos.

El acceso a la tierra y su formalización, en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos, también se podría beneficiar del cambio de visión frente a la problemática de las drogas en la medida en que se debe buscar el desarrollo del sector rural y de las comuni-

dades campesinas como condición para la reducción de los cultivos de coca, y no al revés. Esto implicaría partir de planes de desarrollo rural (nacionales, departamentales, municipales) que vinculen directamente los procesos de formalización con los proyectos de desarrollo, teniendo presente que el desarrollo rural en muchas de las regiones donde se encuentran

los cultivos de coca tiene que ser sostenible debido a las características ambientales de estas zonas.

Las siguientes recomendaciones buscan apoyar la implementación de políticas de acceso a la tierra como una solución a los cultivos ilícitos, en la perspectiva de la integración social y productiva de los campesinos con plantaciones de hoja de coca:

## 01.

Diseñar las intervenciones a partir del análisis riguroso de las condiciones sociales y económicas de la población rural, adoptando como objetivos el cierre de la frontera agrícola, la sostenibilidad ambiental y la integración social y productiva.

## 02.

Definir la población objetiva, teniendo en cuenta la heterogeneidad y desigualdad de la población involucrada en los cultivos de coca – incluyendo el enfoque de género – y escogiendo adecuadamente a los beneficiarios de cada una de las alternativas (formalización, reubicación y acceso a tierras a través de otros mecanismos distintos a la titulación, entre otras).

## 03.

Adoptar medidas alternativas de acceso a la tierra para las familias que tienen bajas probabilidades de formalización de sus predios o que están ubicados en territorios con limitaciones muy grandes a los usos del suelo. Resulta muy difícil fiscal y materialmente reubicar familias que se encuentran en zonas con restricciones, por lo que es urgente y necesario identificar y desarrollar mecanismos jurídicos innovadores, acompañados de un sistema de control fuerte y funcional. Esto podría requerir de un régimen transicional que permita hacer frente a los múltiples obstáculos legales y técnicos a los que se enfrenta el acceso a la tierra y su formalización.

## 04.

La secuencia de la intervención (formalización y sustitución) debe diseñarse a partir de las necesidades y capacidades de cada territorio. En todo caso, estas dos herramientas son complementarias y deben estar articuladas.

## 05.

Articular los distintos procesos de focalización y los programas que tienen implicaciones para el ordenamiento territorial. Se requiere poner en diálogo el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con el Plan de Zonificación Ambiental, los instrumentos de planificación de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y los planes de ordenamiento social de la propiedad de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

## 06.

Superar el sesgo agropecuario en los programas de sustitución de cultivos ilícitos. Resulta prioritario abrir el abanico de las opciones posibles, dando lugar a proyectos agroforestales, de preservación del medio ambiente, turismo y prestación de servicios, entre otros. Además, es importante innovar con posibilidades de derechos de uso y contratos de aprovechamiento, entre otras posibilidades.

## 07.

Acompañar los programas de acceso y formalización de la tierra –en el marco de la sustitución de cultivos– con otros complementarios dirigidos a apoyar la producción y la comercialización, el acceso a tecnologías y la diversificación de las fuentes de ingresos con actividades no agrícolas.

## 08.

Fortalecer las líneas de crédito para pequeños cultivadores y las cooperativas de crédito locales, con el objetivo de que los campesinos en proceso de sustitución puedan acceder a financiación bajo condiciones favorables.

## 09.

Mitigar los efectos colaterales que puede producir el acceso a tierra y la formalización en condiciones de debilidad institucional y distorsión económica, evitando situaciones que pongan en ventaja a los grandes propietarios.



**REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS**

## Referencias bibliográficas

- Affeld, N. (2014).** The Nexus between Drug Crop Cultivation and Access to Land. Berlín: Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ).
- Aguilera, M. (2009).** “Las zonas de retaguardia guerrillera: contrapoder y justicia en el auge y declive de la insurgencia (1985 – 2003), en *La Justicia de los Contrapoderes*, Bogotá: IEPRI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2014)** Implicaciones económicas de la regularización y la mejora en la Administración de tierras.
- Betancourt, D. y García, M (1994).** Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana (1965 – 1992). Bogotá, Tercer Mundo.
- Carter, M. R., & Barham, B. L. (1996).** “Level playing fields and laissez faire: postliberal development strategy in inegalitarian agrarian economies”. *World Development*, 24(7).
- Campillo, F. (2010)** Análisis de los Problemas de las Mujeres en el Campo Colombiano y Revisión del Enfoque de Género para el INDH 2011. PNUD 2010.
- Ceballos, C. (2016).** Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural. El caso de Leiva, Nariño. Tesis de grado para Maestría en Desarrollo Rural Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Pontificia Universidad Javeriana.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (CONPES) (2010)** Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial. Documento 3669. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017).** Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA – 2016. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (2016).** Narcomenudeo en Colombia. Un transformación de la economía criminal. Bogotá: DNP.
- Díaz, A. y Sánchez, F. (2004).** Geografía de los cultivos ilícitos y el conflicto armado en Colombia. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Duncan, G. y Reyes. A. (2009).** Policy Paper: Plan de Consolidación de la Macarena. Documento encargado por la Embajada de Holanda.
- Duncan, G. y Valasco, J.D. (2013).** “Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC”, en *Razón Pública*. Disponible en: [https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html#\\_edn6](https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html#_edn6)

- Econometría Consultores (2012).** Evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Fajardo, D. (2002).** Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Felbab-Brown, V. (2017).** What Colombia can learn from Thailand on drug policy. Washington DC: Brookings Institution.
- Fonseca D., Gutiérrez, O y Rudqvitz, A. (2005)** Cultivos de Uso Ilícito en el Sur de Bolívar: Aproximación desde la economía política. Abril. Editores PNUD ASDI. Disponible en: <http://www.unodc.org/colombia/es/index.html>
- Gafaro, M. Ibañez, A.M. y Zarruk, D. (2012)** Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE.
- Garzón, J.C. y Gélvez, J.D. (2018).** ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance y recomendaciones para el nuevo gobierno. Bogotá: FIP.
- Garzón, J.C., Gélvez, J.D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de UNODC (2018).** ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: FIP.
- Helo, J., & Ibañez, A. M (2008)** Informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Human Rights Everywhere – HREV. (2008).** Tierra profanada: Impacto de los megaproyectos en territorios indígenas. Disponible en: [http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/HREV\\_Impactos-colectivos-fumigaciones\\_2008.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/HREV_Impactos-colectivos-fumigaciones_2008.pdf)
- Ibañez, A., Gáfaro, M. y Zarruk, D. (2014)** “Equidad y Eficiencia Rural en Colombia: Una discusión de la política de acceso a la Tierra en Colombia”. En Montenegro, A. y Meléndez, M. Equidad y Movilidad Social. Diagnósticos y Propuesta para la Transformación de las sociedad colombiana. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Universidad de Los Andes.
- Ibañez, A. & Velásquez, M. (2018).** Desarrollo rural: recomendaciones para el nuevo gobierno 2018-2022. Documento de trabajo No. 55. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- IDEAM (2010).** Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2014).** Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- León, M. (2011).** La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. In Du grain à moudre. Genre, développement rural et alimentation. (Dir.) C.Verschuur.189-207.Actes des colloques genre et développement.Berne:DDC- Commission nationale suisse pour l'UNESCO ; Genève : IHEID.
- Machado, A. (2017).** Multimodalidad y Diversidad en el Campo Colombiano. Aportes a la Paz Territorial. Bogotá: Odecofi – CINEP.
- Mejía, D., Uribe, M.J y Ibáñez, A.M (2011).** Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Universidad de Los Andes: Centro de Estudios de Desarrollo Económico.
- Ministerio de Justicia y del Derecho & UNODC (2012).** Características agrícolas de los cultivos de coca en Colombia 2005-2010.
- Molano, A. (1999).** Selva adentro: Una historia oral de la colonización del Guaviare. Bogotá, El Ancora Editores.
- Muñoz-Mora, J.C., Tobón, S. y Willem, J. (2018).** “*The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia*”. World Development.
- Ocampo, J.A. (2014).** Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Osorio, F., y Villegas, H. (2010).** Uno en el campo tiene esperanza: Mujeres rurales y recomposición en el acceso, tenencia y uso de la tierra por el conflicto armado en Buga, Colombia. Bogotá: CINEP, International Land Coalition.
- Pinilla, F. (2013)** Impacto del Conflicto Armado Colombiano en la producción Agrícola Nacional, Bogotá: Uniandes, Pp, 25.
- PNUD (2011)** Informe de Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2011>
- Ramírez, M.C. (2001).** Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.
- Rocha, R. (2000)** La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rocha, R. (2016).** Una visión de la política de sustitución de cultivos en el posconflicto. Bogotá: Programa Nuevos Territorios de Paz del Departamento de la Prosperidad Social, con el patrocinio de la Unión Europea y la contratación de EPTISA.
- Thoumi, F. (1994).** Economía política y narcotráfico. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA. (2018).** «Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia». Bogotá: UPRA.

**Varón, M, et. Al (2016)** Land and Rural Development Policy Reforms in Colombia: The Path to Peace. USAID.

**Zorio, S. (2015).** Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado. En Revista Derecho del Estado. No. 15. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

**Zuleta, H. (2017)** Coca, Cocaína y Narcotráfico. Bogotá: Universidad de Los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. No. 42.



## **Fundación Ideas para la Paz**

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)