

¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos, dilemas actuales
y la urgencia de un consenso

Informe

06

¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos, dilemas actuales
y la urgencia de un consenso



Informe
06

Bogotá, Abril 2019

**¿En qué va la sustitución de
cultivos ilícitos?
Desafíos, dilemas actuales
y la urgencia de un consenso**

**Directora Ejecutiva de la
Fundación Ideas para la Paz**
María Victoria Llorente

Autores

Juan Carlos Garzón
Juan David Gélvez
José Luis Bernal

Edición y corrección de estilo:

Elizabeth Reyes Le Paliscot
Martín Franco Vélez

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-21-9



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

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

Contenido

- 6 INTRODUCCIÓN
- 10 ¿CÓMO LLEGAMOS A ESTE PUNTO?
LAS FALLAS DE ORIGEN
- 14 EL DESEMPEÑO DEL PNIS Y LOS PROBLEMAS
DE FONDO
- 27 LAS ALTERNATIVAS Y LA URGENCIA DE UN
CONSENSO

Introducción

En medio de la incertidumbre por el comienzo de una nueva administración y las dudas sobre el manejo que le daría a la implementación del Acuerdo de Paz, el presidente Iván Duque le dio continuidad al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que hace parte de la política de drogas “Ruta Futuro”, así como de la política de estabilización “Paz con legalidad”. El Ejecutivo señaló que cumplirá los compromisos adquiridos con las familias —incluyendo aquellas que firmaron acuerdo colectivos—, pero que no hará nuevas vinculaciones.

Un total de 130.000 familias firmaron acuerdos colectivos durante el gobierno del presidente Santos, de las cuales alrededor de 99.000 familias se encuentran vinculadas al PNIS. Sin contar los recolectores, que tienen una línea de atención diferenciada, el 67% de las familias que hacen parte del Programa ha comenzado a recibir el primer pago, que está condicionado a la erradicación de sus plantíos. Además, 40% cuenta con la prestación de Asistencia Técnica, un componente clave para el desarrollo de los proyectos productivos. Tras un proceso de revisión de las vinculaciones de las familias al Programa, 13.351 fueron suspendidas durante la administración del presidente Duque, por distintas razones que serán explicadas en este informe.

En el marco del PNIS se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 34.767 hectáreas de cultivos de coca, de las casi 52.000 hectáreas que tienen las familias. El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos de coca es del 94% y la resiembra verificada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es del 0,6%.

A medida que ha avanzado el PNIS se han hecho evidentes las brechas entre la hoja de ruta planteada, los compromisos que el Estado adquirió con las familias y su desempeño real. Como lo advirtió la FIP desde el diseño y el inicio del Programa¹, el Estado no cuenta con los recursos necesarios para su implementación². Además, el PNIS tiene rezagos sistemáticos en el desarrollo de sus componentes, que comprometen seriamente su sostenibilidad.

Este gobierno tiene el desafío de implementar un programa que no diseñó y del cual heredó problemas presupuestales, de planeación y coordinación

•••••

¹ Garzón, J.C. y Bernal, J.L. (2017) ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Informe trimestral # 1. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1536>.

² Garzón, J.C. y Gélvez, J.D. (2018) ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos La implementación, los rezagos y las tareas pendientes? Informe trimestral # 4. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_final.pdf

En su primera fase, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Programa tuvo mucha concertación, pero poca administración. Se avanzó aceleradamente en la firma de compromisos, sin claridad sobre la disponibilidad de recursos y las capacidades necesarias para su implementación. La consigna era arreglar los problemas sobre la marcha. El peso estuvo en la disminución de los cultivos de coca, en el marco de una implementación parcial y desacoplada del Acuerdo de Paz.

En su segunda fase, ya con el presidente Duque, el enfoque del PNIS ha estado más dirigido a la administración y menos a la concertación, asumiendo que la tarea es cumplir los compromisos, pero no firmar más acuerdos. Este gobierno tiene el desafío de implementar un Programa que no diseñó y del cual heredó problemas presupuestales, de planeación y coordinación.

La revisión del PNIS, así como el tiempo que se ha tomado la Alta Consejería para la Estabilización para proponer una nueva hoja de ruta, ha ampliado los rezagos y creado mayor incertidumbre. La reciente reestructuración de la Presidencia, en la que no se menciona al PNIS, abrió preguntas sobre su continuidad y no es claro cómo se hará el tránsito del Programa a la Agencia de Renovación Territorial (ART). Las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo —cuya discusión se están dando en el Congreso— también dejan dudas sobre la importancia que tendrá el PNIS frente a otras estrategias como la erradicación forzada.

El PNIS enfrenta una difícil situación: no cuenta con las capacidades y recursos para realizar las tareas que se le piden, y continuar haciendo lo mismo no va a mejorar su desempeño. Acabar el Programa no es una opción para el Ejecutivo, pero tampoco está claro cómo reencaminar su marcha. Para las poblaciones involucradas, la sustitución es un proceso que se desarrolla a través de la participación y la concertación; para el Gobierno, el tema central es la administración y ejecución de lo que ya ha sido acordado. Si bien estas dos perspectivas no son incompatibles, en la práctica chocan con un tira y afloje en el que todos pierden.

El riesgo de la movilización social y bloqueos es real. La presión y amenazas a líderes y poblaciones por parte de grupos armados ilegales es evidente. Los rezagos del PNIS han profundizado la falta de credibilidad y legitimidad del Estado y la resiembra es una opción que toma fuerza en varias regiones. Bajo este contexto, la pregunta principal es cómo convertir lo que hoy aparece como un problema (para las comunidades y el gobierno) en una oportunidad que mejore las condiciones de vida de poblaciones históricamente marginadas y fortalezca la presencia del Estado.

Dos años después de su implementación, y con mejor información sobre su desempeño (con acceso a micro-datos por núcleo veredal), la FIP hace un balance del PNIS y de los desafíos que enfrenta. Como se verá a lo largo de este documento, los problemas identificados no son nuevos y fueron advertidos por la Fundación en anteriores informes³. La diferencia es que ahora contamos con mejores datos para entender las fallas y buscar las soluciones.

El espejo retrovisor permite identificar los problemas y establecer responsabilidades. Pero ahora, el gobierno de Iván Duque tiene que construir su propia ruta, lo que implica poner en orden la casa e involucrar a las comunidades en el proceso de transformación territorial. El reto no está solo en construir legalidad en las zonas en las que se encuentran los cultivos ilícitos, sino en fortalecer la legitimidad del Estado, lo que pasa necesariamente por la activa participación de los actores locales.

Los problemas que enfrenta el PNIS no se van a resolver con una mejor gerencia o con ajustes a la hoja de ruta. La sustitución requiere de un mensaje político claro y un consenso social respaldado por los actores claves, que evite cometer los errores del pasado, con unos acuerdos mínimos sobre cómo el Estado puede fortalecer sus capacidades en las zonas que han sido afectadas por la dinámica de los cultivos ilícitos.

El espejo retrovisor permite identificar los problemas y establecer responsabilidades. Pero ahora, el gobierno de Iván Duque tiene que construir su propia ruta



³ Ver informes: ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? # 1, 2, 3, 4, y 5. Fundación Ideas para la Paz. Disponibles en: <http://www.ideaspaz.org/publications?contentType=10&tag=28>

Las cifras claves a dos años de la implementación del PNIS

- Aproximadamente, 130.000 familias firmaron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria; el 76% de las familias ha sido vinculadas al PNIS.
- En 2019, el PNIS requiere una inversión de \$1.6 billones para cumplir los compromisos que hoy hacen parte del Programa (sin contar las que aún están en acuerdos colectivos). Actualmente, cuenta con aproximadamente \$1 billón.
- Con el PNIS se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 34.767 hectáreas de cultivos de coca: 29.393 de manera voluntaria y 5.374 con apoyo de la Fuerza Pública.
- El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos es del 94%; la resiembra verificada por UNODC, del 0,6%.
- La vinculación de las 33.119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos necesitaría \$1.3 billones adicionales, que no están presupuestados.
- 67,5% de las familias recibió al menos el primer pago bimestral, el 40% cuenta con asistencia técnica y el 17% se ha beneficiado del componente de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento.
- Los rezagos en la implementación de los componentes del PNIS son evidentes. El plan inicial era que se comenzaran a desarrollar a partir del segundo pago (es decir, desde el tercer mes). Sin embargo, la Asistencia Técnica comenzó, en promedio, con cinco meses de retraso, mientras que el auto-sostenimiento ha tenido diez meses de retraso y los proyectos de ciclo corto, 16 meses.
- 13.351 familias se encuentran suspendidas del PNIS. Siete municipios concentran el 62% de los casos.
- Solo el 10% de los recolectores inscritos en el PNIS se están beneficiando del plan de atención diseñado para esta población.
- De los 88 núcleos veredales que hacen parte del PNIS, solo dos iniciaron proyectos de ciclo corto: Briceño, en Antioquia, y Guerima en Vichada.
- De las 23.500 familias que ya habrían identificado líneas productivas, alrededor del 72% priorizaron la ganadería.
- El PNIS vinculó aproximadamente 3.000 familias cuyos predios se encuentran en Parques Nacionales Naturales, sin tener en claro cuáles son las alternativas económicas que se pueden desarrollar en estos territorios.
- En 2018 los homicidios en los municipios PNIS se incrementaron 38% respecto a 2017 –pasando de 933 a 1.283 muertes violentas–, y la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó 16 puntos porcentuales.
- Con respecto a las agresiones a líderes sociales en los municipios que hacen parte del PNIS, durante el 2018 disminuyeron las amenazas en un 68%, pero aumentaron los homicidios en un 165%.

**¿CÓMO LLEGAMOS A
ESTE PUNTO?**

LAS FALLAS DE ORIGEN

01

I. ¿Cómo llegamos a este punto? Las fallas de origen

Si bien el PNIS tiene su origen en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, su desarrollo es el resultado de las interpretaciones y decisiones que tomaron las partes (el Gobierno y las FARC) en la etapa posterior a los diálogos en La Habana. Su comienzo estuvo marcado por la presión para disminuir los cultivos de coca, que crecieron de manera notable en la etapa de negociación con esta guerrilla, del 2013 al 2017.

Es importante señalar que el Punto 4 se hizo público en mayo de 2014 y generó expectativas respecto a los beneficios que recibirían las familias con cultivos de coca. Como pudo constatar la FIP en el trabajo realizado en las zonas cocaleras bajo la influencia de las FARC, el mensaje era que la oferta institucional estaría atada a la erradicación de las plantaciones de coca.

Casi tres años más tarde, el 27 de enero de 2017, el gobierno y las FARC dieron a conocer, a través de un comunicado, el inicio del PNIS, definiendo el monto de los subsidios y las condiciones para las familias que formalizaran su compromiso con la sustitución voluntaria. Para este momento, Colombia había pasado de tener 69.000 hectáreas de coca en 2014, a 146.000 en 2016.

Para entender cómo llegamos al momento actual, es importante señalar algunas fallas de origen que se fueron pronunciando con el tiempo. En un comunicado del Grupo Plural⁴ –del cual hace parte la FIP–, publicado el 25 de abril de 2017, se advirtieron los siguientes elementos:

- **La desconexión del PNIS con la Reforma Rural Integral.** Según el Acuerdo de Paz, el PNIS era uno de los componentes de la reforma rural. Y aunque los Acuerdos Colectivos que el Programa firmó con las comunidades contenían menciones generales a esta vinculación, no quedó claro desde un principio cómo integrar el PNIS a la agenda de transformación territorial.

- **La ausencia de indicadores y metas vinculadas a la transformación de los territorios.** Desde el comienzo, el punto de referencia para medir los avances del PNIS fue el número de hectáreas erradicadas de manera voluntaria.
- **La falta de claridad sobre los criterios de priorización y focalización territorial.** Aunque se establecieron criterios de priorización para la selección de los municipios objeto del PNIS, no fueron claras las decisiones sobre la focalización del programa.
- **La ausencia de una hoja de ruta para la implementación del PNIS.** La revisión y concertación de este documento con las FARC tomó alrededor de ocho meses, tiempo durante el cual el PNIS no contó con una ruta metodológica para su implementación en los territorios.
- **El énfasis en la entrega de los subsidios a las familias y las dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos.** Mientras que la forma en la que se harían los desembolsos a las familias —con una ayuda de emergencia condicionada a la erradicación de los cultivos de coca—, estuvo clara desde un comienzo, no sucedió lo mismo con las responsabilidades y los recursos para la provisión de bienes y servicios, que quedaron supeditados a la articulación con otras instituciones del Estado.
- **La falta de claridad sobre el financiamiento de la política de sustitución de cultivos ilícitos.**



⁴ Grupo Plural (2017). Comunicado sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/590087916154c.pdf>

tos. El PNIS comenzó a operar sobre la base de que los Acuerdos se firmaban y luego se buscaban los recursos para su implementación. No fue claro cuál era el techo presupuestal, ni de dónde se obtendrían los recursos para garantizar su implementación.

- **La falta de coordinación entre la erradicación forzada y la sustitución, sin una secuencia adecuada para su despliegue.** En la primera fase de implementación del PNIS, la desarticulación en el uso de estas dos herramientas fue evidente: la Fuerza Pública realizó acciones de erradicación forzada en zonas donde se habían firmado acuerdos de sustitución voluntaria con las comunidades. Este choque de las dos estrategias sigue ocurriendo.
- **La cooptación de los espacios participativos y los intermediarios.** Si bien el Acuerdo de Paz definía la participación directa de las comunidades, en la práctica los espacios de interlocución fueron cooptados por distintas organizaciones que asumieron la vocería de las poblaciones. En algunos casos, además, las Juntas de Acción Comunal han tenido un papel poco transparente en la selección y certificación de los beneficiarios.
- **La inseguridad jurídica para los beneficiarios y los funcionarios.** El Acuerdo de Paz contemplaba el tratamiento penal diferenciado para los cultivadores de coca, con medidas transitorias y condicionadas. El objetivo era que las personas que se comprometieran con la erradicación voluntaria no tuvieran riesgo de ser criminalizadas. Luego de varios intentos fallidos por parte del gobierno del presidente Santos, su trá-

mite en el Congreso no prosperó y hoy continúa como un asunto pendiente.

Dos años después de su implementación, es posible afirmar que estas fallas marcaron el desarrollo del PNIS. Aunque la mayoría de estos problemas continúan sin resolverse, el desempeño del Programa debe ser analizado desde el marco más general de la implementación del Acuerdo de Paz, cuyos componentes han marchado con distintas velocidades, desacoplados y en medio de fuertes cuestionamientos. La Reforma Rural Integral —de la que hacía parte el PNIS— no despegó, mientras que hubo una fuerte presión para disminuir los cultivos de coca.

Luego del plebiscito, cuando la mayoría de los votantes expresaron su rechazo al Acuerdo de Paz, la implementación de lo pactado comenzó de manera lenta y sin un plan claro de respuesta rápida para llegar a las zonas afectadas por el conflicto. El PNIS fue uno de los primeros programas en desplegarse en las zonas que estaban bajo la influencia de las FARC, con el objetivo de conseguir el mayor número de acuerdos colectivos que produjeran una baja en el número de hectáreas de coca. Esto derivó en problemas de articulación, agravados por la falta de un liderazgo claro por parte del gobierno. Las nuevas agencias —creadas en el marco de la implementación de los Acuerdos—, construyeron sus propias agendas y definieron sus metas, para luego intentar coordinarse en el territorio⁵.



⁵ Garzón, J.C. y Gélvez, J.D. (2018) ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? La implementación, los rezagos y las tareas pendientes. Informe trimestral # 4. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_final.pdf

Bajo estas condiciones, la valoración del PNIS se ha dado desde la perspectiva de la política antinarcóticos, y no como parte de la agenda de desarrollo rural. La definición de una meta de reducción de 50.000 hectáreas para el primer año jugó en contra del Programa y distorsionó su verdadero propósito.

Como se verá en este informe, los mayores avances del PNIS se han dado en la erradicación voluntaria de cultivos de coca, mientras que la generación de condiciones para la sustitución y el tránsito a la legalidad ha tenido importantes rezagos.

Un punto para destacar es la activa participación que han tenido las comunidades desde el inicio del Programa, manifestando su intención de erradicar los cultivos de coca y hacer el tránsito a la economía legal. Cientos de familias atendieron el llamado del Estado, expresando sus necesidades y preocupaciones.

No hay que desconocer, además, que el PNIS ha operado en un entorno de fragilidad en el que la seguridad de las comunidades ha estado bajo continua amenaza y donde la presencia del Estado sigue siendo débil. El Estado no ha podido garantizar la seguridad en las zonas donde opera el PNIS, lo que ha debilitado su capacidad para proveer bienes públicos e impactado su legitimidad.

Para entender los avances y rezagos del PNIS no solo es importante mirar los resultados sino también el proceso, con el fin de identificar las brechas entre la hoja de ruta inicial y lo que ha sucedido en aquellos territorios donde opera. Si bien los balances sobre su implementación toman las cifras agregadas, el análisis de los micro-datos permite observar las diferencias regionales y la interacción entre los distintos componentes del PNIS. Eso sin olvidar que está en juego la suerte de cientos de familias que asumieron el compromiso de erradicar los cultivos ilícitos y transitar a la economía legal.



La valoración del PNIS se ha dado desde la perspectiva de la política antinarcóticos, y no como parte de la agenda de desarrollo rural



**EL DESEMPEÑO DEL PNIS
Y LOS PROBLEMAS DE
FONDO**

02

II. El desempeño del PNIS y los problemas de fondo

Para analizar el desempeño del PNIS, tomamos como base la hoja de ruta inicial y los compromisos con las familias —definidos y asumidos durante la administración del presidente Santos—, para identificar las brechas que existen en términos de recursos financieros, capacidades, oferta institucional y el cumplimiento de las metas propuestas. A partir de eso identificamos lo que denominamos los problemas de fondo, que no tienen que ver solo con las deficiencias en la gestión y administración del gobierno anterior, sino que son desafíos que han trascendido y, en algunos casos, se han agravado durante el mandato del presidente Duque.

Para este ejercicio tomamos los informes de Monitoreo y Verificación de compromisos de sustitución voluntaria de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y las bases de datos compartidas por la Alta Consejería para la Estabilización. Además, incluimos los insumos del trabajo de campo realizado por el Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz de la FIP. Es importante reconocer el cambio cuantitativo y cualitativo de la información del PNIS durante la actual administración, lo que nos permitió acceder a mejores datos y evidencia sobre el funcionamiento del Programa.

Los problemas identificados en esta sección no son nuevos y fueron advertidos por la FIP en sus informes de seguimiento trimestral “¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?”.

debajo de los costos reales de implementación. Por su parte, Fedesarrollo había estimado que podría tener un costo de \$5.6 billones de pesos si se tomaban como base 150.000 familias⁶.

Según el informe de empalme del PNIS, entre 2016 y 2018 los recursos invertidos fueron alrededor de \$1 billón⁷. En 2019, las estimaciones del Programa indican que su implementación requerirá de \$1.6 billones de pesos aproximadamente. Para este año, el PNIS cuenta con alrededor de \$338.000 millones del proyecto de inversión de 2018. Además, a través del Fondo Colombia en Paz, se tienen proyectados \$1,2 billones, de los cuales \$712.000 millones de pesos son para la sustitución de cultivos.

En total, la administración del presidente Duque necesitaría alrededor de \$2.7 billones para terminar de ejecutar el PNIS con las familias que hoy hacen parte del Programa

01.

La financiación del PNIS estaría asegurada, aunque no incluye a las familias en Acuerdos Colectivos y tampoco nuevas vinculaciones

Durante la administración del presidente Santos, el Ministerio de Hacienda destinó \$4.5 billones para la implementación del Programa, bajo un estimado de 123.225 familias cultivadoras. Según la Contraloría General de la República, esta cifra estuvo por

• • • • •

⁶ Junguito, R., Perfetti, J.J. & Delgado, M. (2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal. Bogotá: Fedesarrollo.

⁷ Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2018) Informe financiero de empalme. Presidencia de la República de Colombia.

Si siguiendo estas cifras, para cubrir el 2019 el PNIS requeriría de alrededor de \$600.000 millones adicionales. Es posible que a mitad de año se descongelen \$1.4 billones del Fondo Colombia en Paz, con lo cual el Ejecutivo estaría en capacidad para desarrollar los componentes con las familias que están actualmente vinculadas. De acuerdo con las estimaciones del PNIS, para 2020 y 2021 se requerirían alrededor de \$1.1 billones.

En total, la administración del presidente Duque necesitaría alrededor de \$2.7 billones para terminar de ejecutar el PNIS con las familias que hoy hacen parte del Programa.

Estas cifras, sin embargo, no incluyen la vinculación de las 33.119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos y que, según el PNIS, requerirían de \$1.3 billones adicionales. Familias que no fueron incluidas durante la administración del presidente Santos y sobre las cuales hoy no hay certeza en términos presupuestales.

Un punto para destacar es que, bajo las condiciones actuales, el gobierno tampoco contaría con recursos para poder desarrollar la sustitución de cultivos más allá de los compromisos adquiridos en el marco del PNIS.

02.

Las capacidades operativas han sido insuficientes y la articulación continúa siendo una tarea pendiente

El desarrollo del PNIS ha estado marcado por notables limitaciones de personal y problemas de articulación en los territorios. En sus inicios, el Programa no superaba los diez profesionales; hacia el final de la administración Santos –de acuerdo con el informe de empalme–, contaba con 130 personas, el 90% de ellas contratadas a través de UNODC.

En las visitas al territorio realizadas por los investigadores de la FIP, ha sido evidente que los equipos

regionales del PNIS están desbordados y no cuentan con las capacidades para desarrollar los distintos componentes del Programa. El acompañamiento y apoyo por parte de UNODC ha sido objeto de críticas (especialmente a sus costos), y no ha avanzado con la celeridad necesaria para respaldar el proceso de sustitución.

Un asunto central para el PNIS será su traslado a la Agencia de Renovación Territorial (ART) que se encuentra en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual el Presidente requerirá de facultades extraordinarias que le permitan modificar el Decreto Ley con el que terminará el Programa. Si bien este cambio podría aumentar las capacidades del PNIS en los territorios, también podría llevar a que la ART termine sobrecargada y consumida por el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Con respecto a la articulación institucional, el seguimiento trimestral al PNIS realizado por la FIP ha mostrado las dificultades para que el Estado logre coordinar sus distintos esfuerzos en el territorio. Las intervenciones de las agencias no han respondido a una misma priorización y secuencia. Como señaló la Contraloría de la República, si bien las entidades mencionan en sus planes la importancia de la articulación, no son evidentes las acciones que conduzcan a ello⁸.

El análisis realizado por la Alta Consejería para la Estabilización del convenio COL/W40, que tiene como objetivo “la implementación integral de programas de desarrollo rural con enfoque territorial y desarrollo alternativo”, respalda esta afirmación. El 97% de las 131.168 familias atendidas por las agencias vinculadas a este convenio (del cual hacen parte



⁸ Contraloría General de la República (2018), Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.

la Agencia de Renovación Territorial, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural), resultaron beneficiadas por una iniciativa y el 41% de las intervenciones se localizaron en diez municipios.

De acuerdo con la política del presidente Duque, “Paz con legalidad”, la acción articulada del PNIS se logrará con el tránsito de éste de la Alta Consejería para la Estabilización a la ART. Además, el Ejecutivo se propone construir y desarrollar una “Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización”, que articulará y armonizará los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión, integrando el PNIS y la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El punto de partida será un informe del estado de los compromisos en los acuerdos de sustitución.

03.

Los componentes del PNIS han llegado tarde y de manera desacoplada

La implementación del PNIS comprende un periodo de dos años durante el cual se desarrollan cuatro componentes principales: 1) La asistencia alimenta-

ria inmediata, con seis pagos bimestrales de \$2 millones; 2) La asistencia técnica (por 24 meses) para la formulación y acompañamiento en el establecimiento del proyecto de seguridad alimentaria y productivo; 3) El proyecto de seguridad alimentaria, con la entrega de insumos y el establecimiento de auto-sostenimiento; y 4) El proyecto productivo que garantice ingresos rápidos, con una visión de largo plazo.

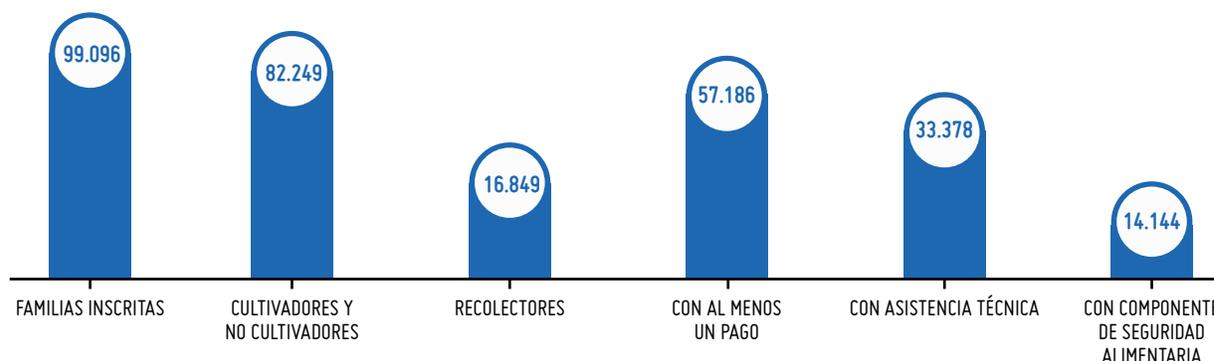
Con respecto a la cobertura del PNIS, al 15 de febrero de 2019, 99.097 familias habían sido inscritas en el Programa: 82.249 cultivadores y no cultivadores y 16.848 recolectores. Sin contar este último grupo que tiene una oferta diferenciada, el 67,5% de las familias recibió al menos el primer pago bimestral, el 40,2% cuenta con asistencia técnica y el 17,2% se ha beneficiado del componente de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento⁹. Respecto a los proyectos de ciclo corto, a 31 de diciembre de 2018 se concertaron con las familias y se elaboraron 3.313 planes de inversión.



⁹ Los proyectos de seguridad alimentaria están orientados a complementar una dieta nutricional adecuada a través de la producción de alimentos en cantidad

GRÁFICO 1

COMPONENTES DEL PNIS POR NÚMERO DE FAMILIAS (15 DE FEBRERO DE 2019)



Para analizar el desempeño del PNIS no solo es importante considerar la cobertura en términos del número de familias, sino la manera en que sus distintos componentes se han encadenado y desarrollado de manera secuencial. La Hoja de Ruta Metodológica del PNIS (1 de agosto de 2017), señalaba que:

- Luego del primer desembolso por concepto de la asistencia alimentaria inmediata, cada familia realizará el levantamiento total de los cultivos de uso ilícito, incluida la raíz, en un plazo máximo de 60 días calendario. El segundo pago se haría una vez certificada la erradicación manual.
- Se contaría con la **asistencia técnica** integral desde la firma del acuerdo colectivo.
- En cuanto al **componente de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento**, la entrega podría coincidir con el segundo pago (alrededor del tercer mes), sujeta a la adecuación

del terreno y a la formulación y validación del proyecto.

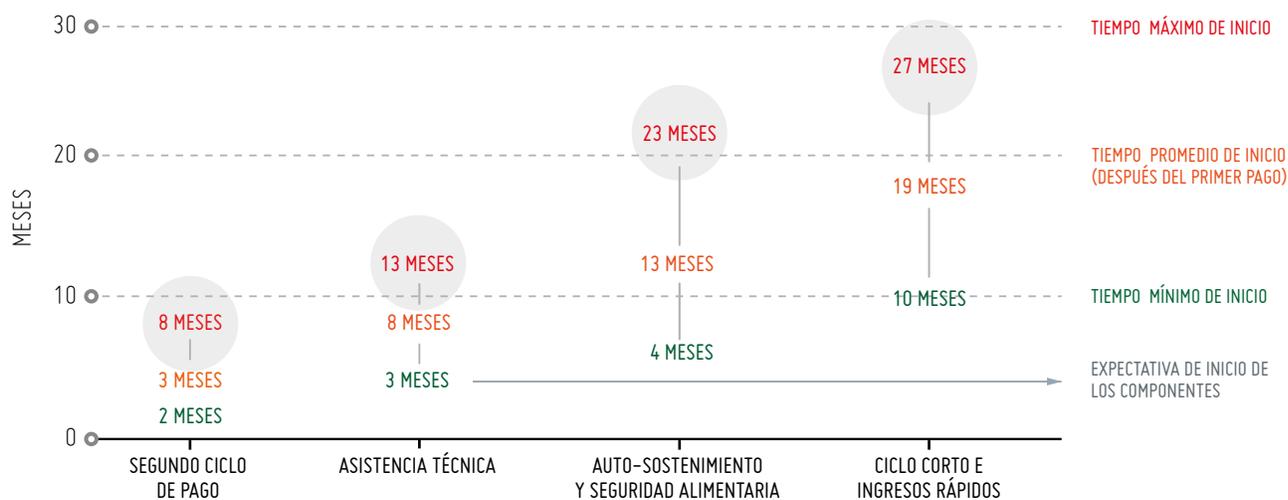
- Respecto al **componente de Generación de Ingresos Rápidos**, se señalaba que podría coincidir con el segundo pago sujeto a la adecuación del terreno.

El punto de partida era que las familias contarían con la asistencia técnica desde el inicio del proceso, con la expectativa de que los proyectos de seguridad alimentaria comenzaran a desarrollarse durante los primeros meses.

Para analizar el desarrollo de esta hoja de ruta, identificamos el momento de inicio de cada uno de los componentes en los 88 núcleos veredales que hacen parte del PNIS. Tomamos como referencia el primer pago para calcular el tiempo promedio de inicio de la asistencia técnica integral, el auto-sostenimiento y el proyecto de ciclo corto, en el conjunto de las veredas. También estimamos el tiempo mínimo de inicio (el mejor de los casos), y el máximo de inicio (el peor de los casos).

GRÁFICO 2

BRECHAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA DEL PNIS



Los resultados de este ejercicio muestran que, en promedio, la Asistencia Técnica llegó ocho meses después del primer pago; el componente de auto-sostenimiento, 13 meses después, y el proyecto de ciclo corto, 19 meses después.

La expectativa inicial era que los componentes comenzaran a partir del segundo pago (es decir, el tercer mes). Siguiendo este criterio encontramos que, en promedio, la Asistencia Técnica comenzó con cinco meses de retraso, el auto-sostenimiento con diez, y los proyectos de ciclo corto con 16 meses de retraso.

De acuerdo con estimaciones del propio Programa, los tramites administrativos y operativos ocasionaron que la hoja de ruta acabara implementándose en cuatro años y no en dos, como se comprometió el gobierno con las comunidades. Estas brechas de implementación han tenido importantes consecuencias para el proceso de sustitución. Sin la contratación de la asistencia técnica no se puede avanzar en los demás componentes, y por eso las familias están terminando el ciclo de pagos sin contar aún con un proyecto productivo que pueda garantizar los ingresos básicos para su subsistencia.

Un elemento para tener en cuenta es que el PNIS tiene niveles de avances y rezagos diferenciados en las veredas donde se ha implementado. Al agrupar los 88 núcleos veredales, tomando como referente el

promedio de inicio de cada uno de los componentes, encontramos que, con excepción del segundo pago, la distribución es muy similar (Ver Tabla 1). Es importante destacar que, a medida que el PNIS ha avanzado, los tiempos de inicio de los componentes se han ido acortando, pero aún están lejos de la hoja de ruta inicial.

Luego de revisar estos tiempos, la Alta Consejería para la Estabilización hizo un ajuste de la hoja de ruta del PNIS, tomando un periodo de dos años y medio. A partir de esta definición, con apoyo de la FIP, el PNIS identificó los desfases de cada uno de los núcleos veredales y los agrupó de acuerdo con el nivel de avance: con asistencia técnica, con pagos y sin asistencia técnica contratada, y vinculados sin

La Asistencia Técnica comenzó con cinco meses de retraso, el auto-sostenimiento con diez, y los proyectos de ciclo corto con 16 meses de retraso

TABLA 1

NÚCLEOS VEREDALES SEGÚN TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN POR COMPONENTE

	SEGUNDO PAGO	ASISTENCIA TÉCNICA	AUTOSOSTENIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	PROYECTOS DE CICLO CORTO
ARRIBA DEL PROMEDIO	10%	32%	28%	26%
EN EL PROMEDIO	76%	38%	35%	36%
DEBAJO DEL PROMEDIO	13%	30%	36%	38%

pagos. Este ejercicio será la base para el desarrollo de intervenciones diferenciadas que responden a las necesidades de cada territorio.

04.

Más de 13.000 familias han sido suspendidas del PNIS, un número que podría aumentar generando tensiones y deserciones

De acuerdo con la información de la Alta Consejería para la Estabilización, 13.351 familias se encuentran suspendidas del Programa. En algunos casos la responsabilidad recae en el PNIS por la falta de un sistema de información confiable —con cifras consolidadas y depuradas—, y en otros, en el incumplimiento de los requisitos y condiciones por parte de las familias. En algunos municipios, por ejemplo, se ha encontrado que miembros de una misma familia partieron los lotes de coca, con la pretensión de inscribirse individualmente.

Dentro de las causas de suspensión señaladas por el Programa se encuentran las siguientes:

- **Problemas en el registro** asociados a errores de digitación en las jornadas de vinculación; retrasos en la digitalización de los formularios individuales y errores en la tipificación de algunas familias.
- Irregularidades en la documentación entregada por las familias. En algunos casos, las familias no lograron demostrar su relación con el predio.
- Incumplimientos por parte de las familias en el compromiso de levantar de raíz los cultivos de coca.

- **Incumplimiento de la condición de verificación del SISBEN**, uno de los requerimientos establecidos por el Fondo Colombia en Paz para fiscalizar la entrega de los recursos de asistencia alimentaria.

Los casos de suspensión se encuentran en 49 municipios en los que opera el PNIS. Siete municipios concentran el 62% de los casos: Tumaco, en Nariño (3.735 suspensiones); Tarazá, en Antioquia (1.043); Orito (1.138), Puerto Asís (986), Puerto Guzmán (879) y San Miguel (539), en Putumayo; y Cartagena del Chairá, en Caquetá (721 suspensiones).

La suspensión de estas familias ha causado inconformidad en algunas poblaciones, derivando en movilizaciones y bloqueos. Un ejemplo se dio en San José del Fragua (Caquetá), donde los campesinos se declararon en asamblea permanente y salieron a las carreteras a protestar por esta decisión¹⁰. En medio de la desinformación, ha ganado fuerza el rumor de que esta es una estrategia para dilatar la sustitución, mientras que el Programa continúa en la tarea de depurar el registro de familias vinculadas.

La suspensión de las familias ha causado inconformidad en algunas poblaciones, derivando en movilizaciones y bloqueos

y calidad suficientes

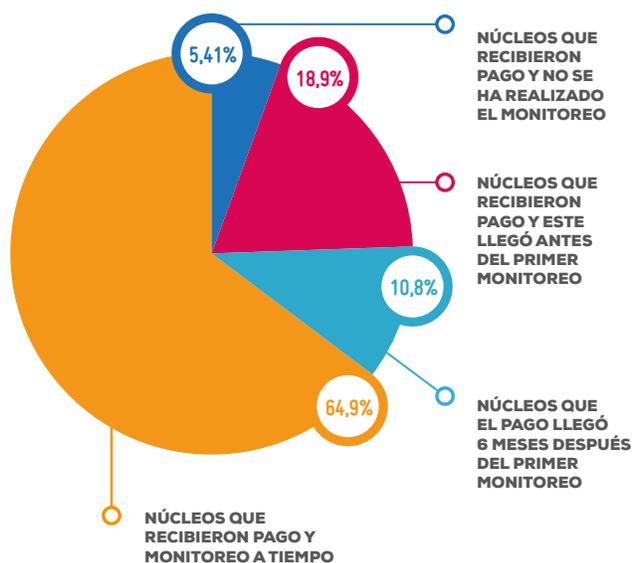
¹⁰ RCN Radio (2018) Cocaleseros bloquean vía que comunica Caquetá con el Cauca. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/cocaleseros-bloquean-que-comunica-caqueta-con-el-cauca>

Uno de los mayores retos que tiene el PNIS es el monitoreo y la verificación del compromiso que adquirieron las familias de erradicar voluntariamente y no resembrar. Contrastando la información de los pagos y los monitoreos, con base en información de la Alta Consejería para la Estabilización, encontramos que, durante la administración del presidente Santos, en el 19% de los 88 núcleos se realizaron pagos antes de que llegara el primer monitoreo, y en 5% las asignaciones monetarias se hicieron sin previa verificación.

Bajo las actuales condiciones de seguridad en las zonas del PNIS, y ante la imposibilidad de que UNODC pueda cumplir su labor de verificación, habrá que decidir si se debe continuar los pagos —considerando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas familias—, o suspenderlos, con el riesgo de que estas veredas abandonen el proceso.

GRÁFICO 3

NUCLEOS VEREDALES CON PAGO SEGÚN MONITOREO



Fuente: DSCI (2018). Elaboración FIP

05.

Los recolectores son el grupo más rezagado: solo el 10% están vinculados a actividades de interés comunitario

El PNIS está dirigido a familias cultivadoras y no cultivadoras en las zonas que tienen una alta dependencia de los cultivos ilícitos, e incluye además a los recolectores. Al 31 de enero de 2019, en este último grupo se encontraban 16.848 familias, lo cual representa el 17% del total de los beneficiarios del Programa.

El modelo de atención para recolectores descrito en el punto 4 del Acuerdo Final, contempla un apoyo de asistencia alimentaria y opciones de empleo temporal por medio de actividades de interés comunitario, como el mejoramiento de las condiciones ambientales y/o de la infraestructura (arreglo de carreteras, de huertas escolares, de caminos veredales y mantenimiento de escuelas y centros comunitarios, entre otros).

De acuerdo con lo dispuesto por el PNIS, los recolectores recibirían \$12 millones durante un año por concepto de labores comunitarias. Para ello, debían firmar contratos de prestación de servicios con las Juntas de Acción Comunal (JAC). Pero uno de los problemas es que éstas no quieren asumir la responsabilidad. En medio de esta situación, la FIP ha conocido casos en los que se ha dado la migración de esta población a zonas donde aún hay cultivos ilícitos.

Uno de los mayores retos que tiene el PNIS es el monitoreo y la verificación del compromiso que adquirieron las familias de erradicar voluntariamente y no resembrar

Según información del Programa, al 31 de enero de 2019 apenas 1.632 recolectores habían sido vinculados a actividades de interés comunitario. Esto significa que, actualmente, solo el 10% de todos los recolectores inscritos en el PNIS se están beneficiando del plan de atención.

De acuerdo con la información de UNODC, los recolectores atendidos por el PNIS han pasado a ser gestores comunitarios, participando en procesos de reconversión laboral en el SENA. Hasta el momento, han realizado el mantenimiento de 1.151 kilómetros de vías terciarias o caminos de herradura y de 835 espacios comunitarios. También han sembrado 1.355 árboles.

A nivel departamental, la mayoría de los recolectores vinculados a actividades de interés comunitarios se encuentran en Antioquia, Córdoba, Meta, y Guaviare. En Putumayo, Caquetá y Cauca, donde hay un alto número de recolectores vinculados al PNIS, muy pocos se encuentran inscritos en el plan de atención. En Vichada, Valle del Cauca y Guainía, no se han vinculado recolectores a actividades de interés comunitario.

preferiblemente de la zona de intervención, con el fin de fortalecer las capacidades locales y evitar intermediaciones innecesarias. La selección de estas organizaciones ha tomado en promedio ocho meses luego del primer pago a las familias, a través de un largo proceso que incluye la convocatoria, postulación, evaluación y contratación.

Esta situación ha generado incertidumbre en las familias que han erradicado voluntariamente los cultivos de coca y recibido los pagos bimensuales, pues no tienen claridad sobre cuál será la alternativa económica legal que garantizará su sostenimiento.

Este es un dato importante si tenemos en cuenta que, en 17 municipios, 9.301 familias ya recibieron la totalidad de los pagos, y en solo dos núcleos veredales —Briceño (Antioquia) y Guerima (Vichada)—, ya se iniciaron los proyectos de ciclo corto. Se estima que, a lo largo de 2019, 52 núcleos empiecen este componente y el resto lo hagan en el 2020.

En el trabajo de campo realizado por la FIP en las zonas donde se desarrolla el PNIS, la queja constante de las comunidades es la demora en el inicio de los

06.

La asistencia técnica ha avanzado lentamente y de manera intermitente, comprometiendo el proceso de sustitución

La Asistencia Técnica es uno de los componentes centrales del proceso de sustitución de cultivos ilícitos. De ella depende la formulación y el desarrollo de los proyectos productivos que permitan a las familias generar ingresos en el corto y largo plazo, de manera que se logren reemplazar, oportuna y de forma suficiente, los recursos derivados de la economía ilegal.

De acuerdo con lo definido por el PNIS, la asistencia técnica, conocida como ATI, deber ser brindada por una organización —pública, privada o mixta—,

En el trabajo de campo realizado por la FIP en las zonas donde se desarrolla el PNIS, la queja constante de las comunidades es la demora en el inicio de los proyectos productivos

• • • • •

¹¹ UNODC (2019) Informe ejecutivo consolidado No. 16. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos —PNIS.

proyectos productivos. Además, en los sitios en que se está desarrollando la ATI, las familias señalan que su apoyo es intermitente y no existe claridad sobre las líneas productivas que se trabajarán. Actualmente el PNIS no cuenta con un apoyo enfocado en las estrategias de venta y comercialización de los productos lícitos.

Un reto adicional es que, tal como lo ha identificado la Alta Consejería para la Estabilización, los proyectos de seguridad alimentaria, ciclo corto y ciclo largo se han venido trabajando de manera independiente y no como un solo proyecto integral, secuencial y progresivo.

Llama la atención que, de las 23.500 familias que ya habrían identificado líneas productivas, alrededor de 17.000 priorizaron la ganadería, 3.000 el café, 2.500 el cacao y 1.000 la palma. Además, 9.552 familias identificaron líneas productivas de impacto local como la miel, el cultivo de sachá inchi, caña y plátano, así como la piscicultura y especies menores¹².

El énfasis en las actividades agropecuarias contrasta con el hecho de que alrededor del 60% de los cultivos de coca se encuentran fuera de la frontera agrícola (el límite que separa las áreas para actividades agropecuarias de aquellas para la conservación o protección de la biodiversidad). Un asunto para resaltar es que, durante el gobierno del presidente Santos, el PNIS vinculó aproximadamente 3.000 familias cuyos predios se encuentran en Parques Nacionales Naturales, sin tener claridad sobre qué actividad económica se podría desarrollar en estos territorios.

Desde la perspectiva de la generación de ingresos y los proyectos productivos, es importante considerar que una parte significativa de las familias que integran del PNIS no tienen tierra. La caracterización realizada por la FIP y UNODC muestra que el 59% de las 6.390 encuestadas —vinculadas al PNIS—, afirmaron ser “dueñas” de su tierra. El problema es que las familias asumen la titularidad sobre la tierra como un factor de temporalidad; es decir, consideran

que los años de posesión u ocupación los convierten automáticamente en dueños, desconociendo las rutas jurídicas ante el Estado que podrían convertirlos en propietarios.

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 poseer 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%, otro documento, y el 14% restante dijo no tener ninguno¹³.

Como señaló la FIP en informes anteriores, el programa de la Agencia Nacional de Tierras “Formalizar para sustituir” no se articuló de manera oportuna con el PNIS y en algunas zonas ha llegado de manera tardía. Bajo este marco, la Alta Consejería para la Estabilización se ha propuesto establecer una ruta para la compra de predios a las familias que no tienen tierra con el fin de que desarrollen sus proyectos productivos.

Desde la perspectiva de la generación de ingresos y los proyectos productivos, es importante considerar que una parte significativa de las familias que integran del PNIS no tienen tierra

¹² Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2019) Estrategia de intervención conjunta. Presidencia de la República de Colombia.

¹³ 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). Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf

07.

Las familias han erradicado voluntariamente los cultivos, pero el riesgo de resiembra está latente

Según el monitoreo realizado por UNODC, de las 51.824 hectáreas de coca que tenían las familias vinculadas al PNIS al 31 de enero de 2019, 29.393 hectáreas —es decir, el 56%—, se erradicaron voluntariamente y fueron verificadas. De las hectáreas verificadas por UNODC, 2.871 aún permanecen; esto quiere decir que el nivel de cumplimiento de las familias es del 94%.

El deterioro de las condiciones de seguridad en algunas zonas ha complicado la verificación de UNODC. Según el más reciente informe, 3.870 hectáreas reportadas por las comunidades no han podido ser verificadas por restricciones de seguridad en veredas de los municipios de El Retorno y Miraflores (Guaviare), y Puerto Concordia y Tumaco (Nariño). Desde diciembre de 2017, UNODC ha reportado incidentes de seguridad en 20 municipios, ubicados en ocho de los 14 departamentos intervenidos.

Dados los problemas de seguridad en las zonas donde opera el PNIS, en marzo de 2018 el gobierno decidió que la erradicación voluntaria se hiciera con el apoyo de la Fuerza Pública, bajo la validación y supervisión técnica de UNODC. Bajo esta modalidad, al 31 de enero de 2019 la Fuerza Pública reportaba la erradicación de 5.374 hectáreas. Tomando en cuenta este número, con el PNIS se han erradicado un total de 34.767 hectáreas de cultivos de coca.

Respecto a la resiembra, UNODC verificó una muestra de lotes de cultivos ilícitos comprometidos y verificados como erradicados de manera voluntaria. Un año después de la realización del primer pago en siete municipios —al 31 de enero de 2019—, UNODC verificó 1.615 hectáreas de cultivos ilícitos erradicados voluntariamente y evidenció la persistencia de 9,6 hectáreas (correspondiente al 0,6%).

Aunque este resultado es positivo, debe ser tomado con cautela. En el trabajo de campo realizado por la FIP, se ha recibido información sobre un posible efecto globo: las familias erradicar en el lote donde se hace la verificación, pero mantienen las hectáreas en zonas donde el Programa no opera. Si bien no es posible verificar esta afirmación, sí es un llamado a analizar los efectos de la erradicación voluntaria en un contexto más amplio.

TABLA 2

PERSISTENCIA DE CULTIVOS DE COCA

DEPTO	MUNICIPIO	ÁREA PERSISTENTE EXPANDIDA	% DE PERSISTENCIA
NORTE DE SANTANDER	Tibú	4.0	2.5%
VICHADA	Cumaribo	5.2	1.5%
ANTIOQUIA	Briceño	0.4	0.1%
GUAVIARE	San José del Guaviare	-	0.0%
META	Uribe	-	0.0%
NARIÑO	Tumaco	-	0.0%
PUTUMAYO	Puerto Asís	-	0.6%
TOTAL GENERAL		9.6	0.6%

Fuente: Informe Ejecutivo Consolidado No. 16. UNODC

De manera consistente encontramos que la incertidumbre y la inconformidad de las poblaciones con el Programa han estado acompañadas con alertas sobre la posibilidad de que las familias vuelvan a sembrar coca. Existen poblaciones más vulnerables a esta dinámica pues están expuestas a la presión de grupos armados ilegales. Además, hay veredas en las que ya terminó el ciclo de pagos y no existen aún alternativas económicas legales.

08.

La situación de seguridad en las zonas PNIS continúa deteriorándose, poniendo en riesgo a los líderes y las comunidades

En 2018, empeoraron las condiciones de seguridad en los 56 municipios que hacen parte del PNIS. Los homicidios se incrementaron 38% respecto a 2017 —pasando de 933 a 1.283 muertes violentas—, y la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó 16 puntos porcentuales (mientras que a nivel nacional el alza fue del 5%). Los municipios PNIS con un mayor número de homicidios fueron Tumaco, en Nariño; Tarazá, en Antioquia, y Tibú, en Norte de Santander.

Al comienzo del gobierno de Iván Duque hubo una disminución en el número de homicidios respecto a la tendencia que traía el año; sin embargo, diciembre de 2018 fue el mes más violento en los últimos dos años. El Gobierno Nacional ha asegurado que el aumento de los homicidios y las agresiones a los líderes sociales está asociado con el incremento de los cultivos ilícitos.

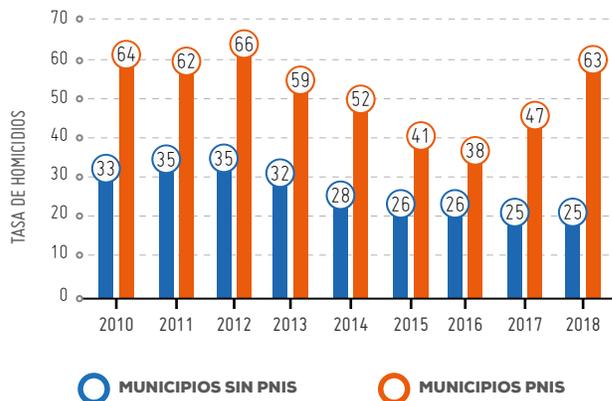
La dinámica de violencia en los municipios PNIS debe ser entendida a partir de la confluencia de múltiples factores. En estas zonas se encuentran diferentes economías ilegales —como la minería y el contrabando— y hay influencia de diversas organizaciones ilegales que se disputan su control. La expansión de los cultivos de coca es una variable para tener en cuenta, sin perder de vista, eso sí, que las muertes violentas responden a múltiples causas, orígenes y manifestaciones que no pasan necesariamente por la confrontación entre facciones criminales y los ajustes de cuentas entre mafias

Respecto a las agresiones a líderes sociales —dentro de los cuales se encuentran varios vinculados a la sustitución— en los municipios en los que opera el Programa, de acuerdo con la Base de Agresiones de la FIP, durante el 2018 disminuyeron las amenazas en un 68%, pero aumentaron los homicidios en un 165% (pasando de 20 a 53 muertos). Esta tendencia guarda relación con el cambio en la postura de los

actores armados ilegales que, en un primer momento, hicieron advertencias y manifestaron su desacuerdo con el PNIS, pero que desde el segundo semestre de 2018 han pasado a acciones de violencia directa.

GRÁFICO 4

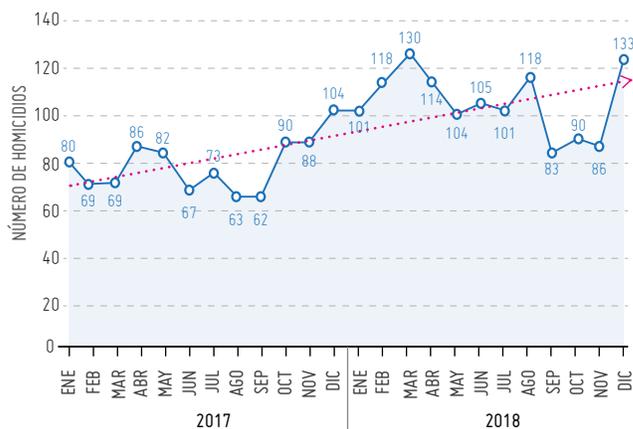
COMPARACIÓN DE LA TASA DE HOMICIDIOS ENTRE LOS MUNICIPIOS PNIS Y OTROS



Fuente: Policía Nacional (2019) y UNODC (2018). Elaboración FIP

GRÁFICO 5

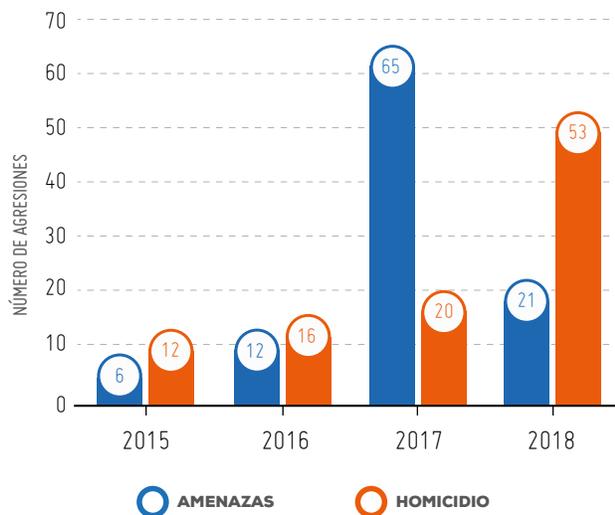
TENDENCIA DE HOMICIDIOS EN MUNICIPIOS CON VINCULACIONES AL PNIS



Fuente Policía Nacional. Elaboración FIP (2019)

GRÁFICO 6

AGRESIONES A LÍDERES EN MUNICIPIOS PNIS



Fuente: Base de datos de agresiones a líderes, FIP

En lo que va del 2019, los problemas de seguridad siguen afectando la implementación del PNIS. Los homicidios de líderes sociales que promueven la sustitución continúan, como lo demuestran los casos de Maritza Ramírez¹⁴ y Argemiro López¹⁵, en Tumaco, y Luis A. Contreras¹⁶, en el Catatumbo, reconocidos por liderar la implementación del Programa.

Durante este año no han cesado las presiones para abandonar el Programa y volver a cultivar. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo ha emitido alertas de riesgo a raíz de las amenazas que han recibido varias comunidades por su participación en el PNIS.

En Policarpa (Cauca), por ejemplo, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), han realizado reuniones con las Juntas de Acción Comunal para advertir verbalmente sobre los riesgos de desarrollar espacios de concertación relacionados con el

Programa¹⁷. En el municipio de Calamar, Guaviare, las autoridades han llamado la atención sobre presiones por parte de las disidencias de las FARC para sembrar coca. En este caso, los grupos armados estarían ofreciendo 50 hectáreas de selva a cada familia para que la cultiven, y quienes se resistan deberán abandonar la zona¹⁸. Según funcionarios del PNIS, esta situación ha generado desplazamiento de campesinos a la Reserva Nacional Natural Nukak, aumentando el riesgo de deforestación¹⁹.

En lo que va del 2019, los problemas de seguridad siguen afectando la implementación del PNIS, con presiones para abandonar el programa y volver a cultivar

¹⁴ <https://www.lafm.com.co/colombia/todos-estamos-amenazados-no-sabemos-de-quien-companero-de-maritza-ramirez-chaverra>

¹⁵ <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/asesinan-lider-sustitucion-cultivos-ilicitos-narino>

¹⁶ <https://www.laopinion.com.co/judicial/era-un-lider-comunal-hombre-asesinado-brutalmente-en-el-catatumbo-169756#OP>

¹⁷ AT N° 082-18 NAR-Cumbitara, El Rosario, Leiva y Policarpa

¹⁸ <http://www.caracolradioquaviare.com/las-disidencias-estan-empujando-a-campesinos-a-sembrar-coca-en-el-quaviare-%EF%BB%BF/>

¹⁹ http://caracol.com.co/radio/2018/12/11/regional/1544536335_523522.html

**LAS ALTERNATIVAS Y LA
URGENCIA DE UN
CONSENSO**

03

III. Las alternativas y la urgencia de un consenso

Una vez identificadas las brechas y los problemas de fondo, la pregunta es cuáles son las alternativas que tiene el programa de sustitución. El Alto Consejero para la Estabilización, Emilio Archila, afirmó recientemente que el gobierno va a cumplirles a las más de 130.000 familias que firmaron acuerdos²⁰. Sin embargo, el balance del PNIS y los desafíos que enfrenta dejan muchas dudas sobre si el Estado cuenta con los recursos y las capacidades para hacerlo. Como señalamos en la introducción, el Programa tiene fallas de origen que se han profundizado con el tiempo y seguir haciendo lo mismo no va a solucionar el problema.

En este momento el PNIS se encuentra en una trampa de la que es difícil salir. Continuar con el programa exige de un esfuerzo fiscal y capacidades de grandes dimensiones, con serios cuestionamientos sobre la sostenibilidad de la intervención del Estado en estos territorios. Pero, por otro lado, interrumpirlo —o proponer un cambio en lo acordado—, sería interpretado como un nuevo incumplimiento del Estado, con el riesgo de bloqueos y movilizaciones de las comunidades y de resiembra de los cultivos de coca. En medio de este dilema se encuentran las familias que han erradicado voluntariamente —o tienen la voluntad de hacerlo—, con la expectativa de transitar a la economía legal con el apoyo del Estado.

Bajo estas condiciones, identificamos tres opciones —o escenarios— para el PNIS: 1) Hacer ajustes al Programa ante el supuesto de que, si la hoja de ruta fuera implementada de manera ordenada y eficiente, se conseguiría la sustitución de los cultivos; 2) Conectar y potenciar el Programa incorporando nuevos elementos que respondan a las deficiencias que se han identificado; 3) Replantear el Programa y la manera como se ha venido implementando la sustitución de cultivos ilícitos, a través de un consenso respaldado por los actores claves.

La valoración de cada uno de estos escenarios no se limita a una discusión técnica sobre el PNIS. Es ne-

cesario considerar la relación de la institucionalidad con las poblaciones que tienen una alta dependencia de los cultivos ilícitos, así como de la transformación de las zonas impactadas por el conflicto armado. En este sentido, el desafío de las economías ilegales requiere ser visto desde la perspectiva de la autoridad y la legalidad, así como del desarrollo y el vínculo entre el Estado y los ciudadanos.

Como veremos en esta sección, la perspectiva del gobierno Duque se orienta hacia los ajustes y las mejoras. El punto de partida es que ha habido un problema de gestión y administración, que ha derivado en retrasos e incumplimientos. A pesar de que esta aproximación es lógica y necesaria —enfocándose en darle respuesta a las situaciones más urgentes—, no aborda la discusión de fondo: si la manera cómo se ha planteado la sustitución de cultivos ilícitos es acertada y sostenible.

El Programa tiene fallas de origen que se han profundizado con el tiempo y seguir haciendo lo mismo no va a solucionar el problema

²⁰ El Espectador (2019) Gobierno promete cumplir acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-promete-cumplir-acuerdos-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-articulo-840464>

Esta discusión no debería llevar a desconocer al PNIS como el mayor esfuerzo que ha hecho el Estado en las zonas dependientes de los cultivos de coca. Sin embargo, es importante tener en claro que ha sido un esfuerzo aislado, implementado de manera desacoplada y bajo condiciones adversas.

A continuación, describiremos cada uno de los escenarios, valorando sus riesgos y oportunidades. Es importante señalar que las opciones no son excluyentes. Puede que a corto plazo la mejor opción sea hacer ajustes al PNIS y responder con prontitud a las exigencias de las poblaciones, mientras que se avanza en la construcción de un consenso social de largo alcance.

Puede que a corto plazo la mejor opción sea hacer ajustes al PNIS y responder con prontitud a las exigencias de las poblaciones, mientras que se avanza en la construcción de un consenso social de largo alcance

Opción 1

Ajustar el PNIS

Este escenario parte del siguiente diagnóstico: la inadecuada planeación financiera y administrativa, así como la falta de armonización de las entidades responsables del PNIS y de coordinación de los recursos, ha impedido que el Estado cumpla los compromisos. En esencia, lo que hay es un problema de administración y gestión, y eso genera una mayor frustración y desconfianza en las familias beneficiarias hacia el rol que tiene el Estado en sus territorios.

Siguiendo esta perspectiva, la Alta Consejería para la Estabilización ha identificado un conjunto de acciones que tienen el propósito de reencaminar al PNIS y cumplir los compromisos con las familias. En este caso no hay reformas o modificaciones de fondo, sino una serie de ajustes.

TABLA 3

PRINCIPALES AJUSTES AL PNIS DEFINIDOS POR LA ALTA CONSEJERÍA PARA LA ESTABILIZACIÓN

DESAFÍO	ÁMBITO	ACCIÓN
LA FINANCIACIÓN DEL PNIS	Cobertura y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un techo: las familias que están en Acuerdos colectivos sin la posibilidad de nuevas vinculaciones. Priorizar: Asegurar el presupuesto para las familias que se encuentran vinculadas.
INSUFICIENTES CAPACIDADES OPERATIVAS	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> Traslado del PNIS de la Alta Consejería para la Estabilización a la Agencia de Renovación Territorial.
ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN CON OTRAS ENTIDADES	Articulación de capacidades y recursos	<ul style="list-style-type: none"> Hoja de ruta que articulará y armonizará los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión, integrando el PNIS y la implementación de los PDET.
DEFASE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS Y REZAGOS EN EL DESARROLLO DE LOS COMPONENTES	Tiempo de inicio de cada uno de los componentes	<ul style="list-style-type: none"> Ajuste de la hoja de ruta del PNIS, tomando un periodo de dos años y medio. Planes diferenciados para los 88 núcleos veredales.
VINCULACIÓN DE LAS FAMILIAS E IRREGULARIDADES EN EL REGISTRO	El sistema de vinculación y registro de las familias	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión de las familias y posterior erradicación de sus cultivos.
	Inscripción de familias que están en Parques Naturales.	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión de las familias.
RETRASOS EN LA ASISTENCIA TÉCNICA Y PROBLEMAS EN SU IMPLEMENTACIÓN	Contratación de los operadores	<ul style="list-style-type: none"> Contratación de la asistencia técnica un mes después del segundo pago, implementando un nuevo modelo productivo
	Calidad de la Asistencia	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un esquema de evaluación y seguimiento a la asistencia técnica. Estandarización de metodologías, productos e instrumentos
	Acceso a Tierra	<ul style="list-style-type: none"> Ruta para compra de predios y/o proyectos productivos no agropecuarios para las familias que no tienen tierra o están en zonas de uso restringido.

Como se puede observar, buena parte de las acciones buscan dar respuesta a los problemas operativos y de articulación que ha tenido el PNIS. No se han modificado los acuerdos iniciales que se hicieron con las familias, pero se han tomado decisiones que han causado inconformidad, como el caso de las suspensiones. De acuerdo con el trabajo de campo realizado por la FIP, ha faltado información sobre las razones que justifican esta decisión y una ruta clara sobre cómo dar respuesta a las irregularidades y problemas en el registro.

Decisiones como el traslado del Programa a la ART, los indicadores incluidos en la propuesta del Plan de Desarrollo y la parálisis por la revisión de la administración del presidente Duque, han causado incertidumbre y generado dudas sobre la voluntad del Ejecutivo de cumplir los compromisos con las familias. Sin embargo, el Alto Consejero Archila ha sostenido que “no hay ningún atraso que sea por voluntad o decisión de este Gobierno”²¹. En este sentido, preocupa la falta de financiación para poder vincular a las más de 33.000 familias que firmaron acuerdos colectivos y que no hacen parte del PNIS.

La FIP identifica tres desafíos que enfrenta este escenario. El primero es la desconexión entre la hoja de ruta del PNIS y las condiciones en las que se encuentran las poblaciones que hacen parte del Programa.

En el ámbito local, no se tienen las capacidades necesarias para respaldar este esfuerzo y aún no está claro cómo se vinculará la sustitución de cultivos con la agenda más amplia de reforma rural integral.

El segundo desafío tiene que ver con la interlocución con las comunidades y la tensión de los últimos meses. Si bien es cierto que buena parte de los problemas del PNIS están vinculados a la ejecución, las comunidades demandan mayores espacios de participación y diálogos con el gobierno central. Las fallas y desfases han impactado la credibilidad del Programa y deteriorado el vínculo que se había construido con las poblaciones. En este sentido, el PNIS enfrenta un grave problema de legitimidad.

Una pregunta importante es ¿qué ocurrirá con los espacios de participación definidos en el marco del PNIS? Uno de los principios por los que se rige Programa es el de la construcción conjunta participativa y concertada, para lo cual se crearon distintas instancias dentro de las que se encuentran los Consejos Asesores Territoriales, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos de Evaluación y Seguimiento. Es importante que la Alta Consejería

En el ámbito local, no se tienen las capacidades necesarias para respaldar este esfuerzo y aún no está claro cómo se vinculará la sustitución de cultivos con la agenda más amplia de reforma rural integral

²¹ Presidencia de la República (2019) Gobierno cumplirá responsablemente a familias comprometidas con sustitución de cultivos: Consejero para la Estabilización y la Consolidación. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190218-Gobierno-cumplira-responsablemente-familias-comprometidas-sustitucion-cultivos-Consejero-Estabilizacion-Consolidacio.aspx>

para la Estabilización active estos mecanismos, desde los cuales se puede abrir el diálogo e identificar alternativas a los retos que se enfrentan a nivel local.

El tercer desafío tiene que ver con la seguridad y protección de las poblaciones involucradas. Para que el PNIS pueda operar se necesitan unas condiciones básicas que no existen en muchos de los territorios, en los que existe hoy una fuerte presión por parte de los grupos armados ilegales para que las familias dejen el Programa y retomen los cultivos.

Tomando en cuenta estos puntos, es posible afirmar que la Opción 1 tiene varios avances y medidas concretas para reencaminar el PNIS, pero que deja sin resolver varios problemas de fondo.

Para que el PNIS pueda operar se necesitan unas condiciones básicas que no existen en muchos de los territorios, en los que existe hoy una fuerte presión por parte de los grupos armados ilegales para que las familias dejen el Programa y retomen los cultivos

Opción 2

Conectar y potenciar el Programa

El diagnóstico en este escenario es que lo que se ha hecho no es suficiente y que, para avanzar, se necesita de una mayor participación del sector privado, el encadenamiento productivo, la conexión con las cadenas de comercialización, así como la generación de procesos asociativos en los territorios. Elementos claves para el tránsito a la economía legal de las comunidades que tienen una alta dependencia de los cultivos ilícitos.

Bajo esta línea, el gobierno del presidente Duque ha puesto sobre la mesa varias acciones. Entre ellas se destacan²²:

- Promover la creación de marcas o sello distintivo para identificar los productos que provengan de estas zonas.
- Involucrar nuevas entidades privadas y públicas, como Procolombia, en la promoción y comercialización de los productos alternativos.
- Desarrollar programas para incentivar el acceso a mercados internacionales de los productos que se derivan de los proyectos productivos realizados por las familias vinculadas al PNIS.

²² Presidencia de la República (2018) Paz con legalidad. Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

- Establecer, por medio de Colombia Compra Eficiente, una estrategia de compras públicas para el acceso de los proyectos productivos a los mercados de abastecimiento agroalimentario y de suministro de entidades como las Fuerzas Armadas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En distintos momentos el PNIS se ha dado a la tarea de vincular a gremios y federaciones en el desarrollo de los componentes del Programa. En términos generales se puede afirmar que de estos esfuerzos han resultado iniciativas dispersas y puntuales, que se han topado con condiciones adversas para desarrollar proyectos en los territorios (que van desde la seguridad hasta la ausencia de bienes y servicios públicos). Los emprendimientos en estas zonas tienen una alta dosis de incertidumbre para los privados. Además, un reto importante para el Estado es poder impulsar proyectos garantizando condiciones de equidad.

Uno de los principales desafíos es que la asistencia técnica suele concentrarse en la producción, pero tiene debilidades en el ámbito de la comercialización y el encadenamiento con los mercados legales. Por lo general, las iniciativas locales no están conectadas con la identificación de una demanda específica (en el mercado nacional e internacional), sino que se enfocan en la oferta y las bonanzas del momento. Además, hay poca diversificación y son escasas las cadenas de valor. Las apuestas del gobierno no apuntan a resolver este problema, sino a ofrecer opciones que han mostrado impactos limitados.

Bajo estas condiciones, la Opción 2 tiene varios riesgos y oportunidades. El primero de ellos es que esté marcada por un fuerte sesgo agropecuario. No es un dato menor que de las 23.500 familias que ya habrían identificado líneas productivas en el PNIS, alrededor de 17.000 priorizaron la ganadería, 3.000 el café, 2.500 el cacao y 1.000 la palma. En este ámbito resulta prioritario abrir el abanico de las opciones, dando lugar a proyectos agroforestales, de preservación del medio ambiente, turismo y prestación de servicios. Esto permitiría ofrecer alternativas a las familias que se encuentran en Parques Naturales y fuera de la frontera agrícola, zonas que concentran el 58% de los cultivos ilícitos que hay en el país²³.

El segundo riesgo es que las iniciativas dirigidas a la comercialización y la conexión con los mercados terminen siendo esfuerzos aislados, sin mayores impactos. Este es uno de los mayores problemas que ha enfrentado el desa-

La asistencia técnica suele concentrarse en la producción, pero tiene debilidades en el ámbito de la comercialización y el encadenamiento con los mercados legales

• • • • •

²³ Garzón, J.C. & Riveros, C. (2018). Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.

rollo alternativo que se focaliza, sobre todo, en las zonas que tienen vías de acceso o que se encuentran más cerca de los mercados locales. El reto es la generación de alternativas para las zonas más alejadas, donde hasta ahora ha habido pocos incentivos para invertir.

El tercer riesgo es que las acciones dirigidas a conectar y potenciar el PNIS no estén acompañadas del fortalecimiento de las capacidades locales de las entidades especializadas, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Unidas Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS).

En varios casos, además, será muy difícil avanzar sin la provisión de bienes y servicios, para lo cual es fundamental el desarrollo de los PDET.

En definitiva, la Opción 2 requiere de la transformación de los territorios con alta dependencia de los cultivos ilícitos, una tarea que supera al PNIS y que se conecta de manera directa con reformas de fondo en el ámbito rural. Asimismo, implica una mayor participación de entidades nacionales, las cuales pueden tener intereses diferentes a los del proceso de sustitución. Por lo tanto, esto requiere un mayor protagonismo del Ministerio de Agricultura y de las agencias e instituciones que cuentan con recursos para promover el desarrollo en el campo.

El reto es la generación de alternativas para las zonas más alejadas, donde hasta ahora ha habido pocos incentivos para invertir

Opción 3

Un consenso que dé fuerza a la sustitución de cultivos ilícitos

En el reciente debate en la Corte Constitucional en torno a la reactivación de la aspersión aérea, un hecho importante pasó desapercibido: el consenso alrededor de la sustitución de cultivos y la necesidad de fortalecer el Estado a través de la provisión de bienes y servicios. Con distintos matices y tonos, las distintas intervenciones coincidieron alrededor de este punto. Si bien es un acuerdo –no explícito– que no despierta entusiasmos entre los más radicales, también es un punto de partida para la construcción de acuerdos sobre cómo responder de manera sostenible al crecimiento de los cultivos ilícitos²⁴.

• • • • •

²⁴ Garzón, J.C. (2019). Las peleas y el consenso en el debate sobre el glifosato. En *Semana Rural*, disponible: <https://semanarural.com/web/articulo/glifosato-para-cultivos-ilicitos/868>

Para la FIP, a partir de los aprendizajes del PNIS y de las experiencias de desarrollo alternativo, es importante replantear la manera como se ha diseñado e implementado la sustitución de cultivos. Esta discusión debería dar paso a un consenso social de largo plazo, que permita romper la inercia de la política de drogas y el énfasis en los resultados inmediatos, y dé paso al diseño de una política de Estado sostenible dirigida a la transformación de los territorios.

Es por eso por lo que la sustitución de cultivos ilícitos no debe concentrarse principalmente en la reducción de estas plantaciones en el corto plazo, sino apuntar a mejorar los indicadores de desarrollo humano y las condiciones macro en las áreas de cultivo ilícitos²⁵.

Con el objetivo de abrir esta discusión proponemos los siguientes acuerdos mínimos para comenzar a construir este consenso:

1. Los cultivos ilícitos no son solo un problema de seguridad, sino, sobre todo, un problema de desarrollo. Esto implica necesariamente un mayor protagonismo de las instituciones y agencias enfocadas en el desarrollo rural.
2. La solución a los cultivos ilícitos requiere de tiempo. Las políticas para responder a los cultivos ilícitos deben ser un asunto de Estado, no de gobierno, con financiación y compromiso de largo plazo.
3. La meta principal del Estado debe ser mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen de los cultivos ilícitos, bajo un enfoque de Derechos Humanos.
4. El uso de la fuerza y de las medidas de carácter represivo debe enfocarse en los eslabones más fuertes de la cadena; es decir, aquellos que tienen mayor capacidad del uso de violencia y corrupción.
5. Las herramientas con las que cuenta el Estado deben ser usadas de manera articulada, proporcional y balanceada, siguiendo el principio de *no hacer daño*.

En el reciente debate en la Corte Constitucional en torno a la reactivación de la aspersión aérea, un hecho importante pasó desapercibido: el consenso alrededor de la sustitución de cultivos

• • • • •

²⁵ Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2013). Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo. Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas. Berlín.

6. Las políticas implementadas y medidas para responder a los cultivos ilícitos deben estar sustentadas en evaluaciones independientes.
7. Se requiere de un enfoque territorial, que reconozca las diversas condiciones de vulnerabilidad de las áreas productoras y sus necesidades específicas.
8. Las políticas para responder a los cultivos ilícitos deben contar con la participación de las comunidades e ir acompañadas del fortalecimiento de las capacidades locales. En este sentido, deben propender por la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.
9. La sustitución de cultivos ilícitos debe estar acompañada por el estudio y acceso a los mercados, la disponibilidad de créditos y las oportunidades de acceso a la tierra.
10. La sustitución de cultivos ilícitos debe basarse en una amplia coalición de actores nacionales e internacionales públicos y privados, bajo un compromiso de largo plazo.

Si bien esta propuesta de acuerdos mínimos puede parecer una lista de “buenos deseos”, la evidencia en distintas partes del mundo muestra que los proyectos de desarrollo alternativo que han dado resultados tienen una combinación positiva de estos elementos²⁶.

En lo inmediato, la adopción de estos acuerdos mínimos podría ser la base para hacer ajustes concertados con las comunidades que hacen parte del PNIS, de tal manera que puedan implementarse como parte de los PDET, superando el enfoque basado en las familias, para enfocarse en la transformación del territorio. El Plan Nacional de Desarrollo es una herramienta para implementar la sustitución de cultivos ilícitos en el marco de una política de desarrollo rural que tenga como norte la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

Superar la problemática de los cultivos ilícitos requiere de un consenso político y social, que permita una verdadera respuesta integral del Estado, teniendo como guía los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este desafío requiere de una solución de largo plazo, basado en una visión compartida por los distintos actores, que reconozca que mientras que no se avance en el desarrollo rural será muy difícil que la sustitución de cultivos sea posible y sostenible.

La apuesta del Estado debe ser de largo plazo, respaldado por un consenso social alrededor la transformación de los territorios y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias

• • • • •
²⁶ Ibid.



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

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

¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos, dilemas actuales
y la urgencia de un consenso