

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? El balance de 2017 y lo que viene en 2018

Descargar el documento completo AQUÍ<sup>[1]</sup>

**¿Fracasó la sustitución de cultivos ilícitos?** A un año de la implementación de los acuerdos y la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), la pregunta resulta apresurada. La sustitución requiere de recursos y tiempo. Se trata, nada más y nada menos, que de generar condiciones para que comunidades afectadas por la guerra y dependientes de esta economía ilegal sean incluidas social y productivamente. En otras palabras, que el Estado llegue y permanezca en territorios donde su presencia ha sido intermitente.

El proceso de sustitución comenzó con un lastre pesado: el aumento notable de los cultivos de coca, que pasaron de 48 mil hectáreas en 2012, a 146 mil en 2016. La falta de una estrategia clara para contener el aumento de la producción de cocaína en medio de la negociación con las FARC le pasó factura al Gobierno y también al Acuerdo. Luego del plebiscito, empantanado entre las polémicas y las reformas institucionales, el Ejecutivo demoró en despegar, sin un plan claro de respuesta rápida para llegar a las zonas afectadas por el conflicto. Además, en medio de la presión nacional e internacional, con poco oxígeno político, el gobierno fijó una meta de una reducción anual de 100 mil hectáreas de coca (50% a través de erradicación forzada y 50% de sustitución voluntaria) que ha sido la pauta para evaluar su gestión.

Luego de un año de implementación, la FIP asumió la tarea de hacer un balance de la sustitución de cultivos en 2017, basado en el trabajo de campo realizado por los investigadores de la Fundación, entrevistas con funcionarios claves en la implementación a nivel nacional y local, representantes de organizaciones sociales, así como el monitoreo a los medios de comunicación y el análisis de información cuantitativa disponible. El propósito es proveer insumos relevantes para el debate público y recomendaciones para los actores involucrados. A continuación, resaltamos los principales avances encontrados, los temas pendientes y las incertidumbres que trae el 2018.

## Los avances del proceso de sustitución de cultivos

**La intervención se ha dado donde está la coca.** El PNIS comenzó a ser implementado en 36 municipios donde se concentra el 52% de las hectáreas con cultivos de coca reportadas en 2016. A diferencia de otros programas de sustitución y desarrollo alternativo, en la mayoría de las zonas el PNIS se está desarrollando en los núcleos de producción.

**Los recursos están llegando a las familias cultivadoras, que estarían cumpliendo con sus compromisos.** El 67% de las familias que se han vinculado al PNIS son cultivadores de coca. Este no es un hecho menor, teniendo en cuenta que, en el pasado, los beneficios no llegaban a las familias involucradas con esta economía ilícita. El nivel de cumplimiento en la erradicación

voluntaria de los cultivos, de acuerdo con lo verificado por UNODC, es superior al 90%.

**En los municipios donde comenzó la sustitución también se está avanzando en el mejoramiento de vías terciarias y en la construcción de obras de infraestructura rápida.** En el 70% de los municipios donde comenzó a ser implementado el PNIS también se encuentra el Plan 50/51 y de obras de pequeña infraestructura comunitaria. Es importante resaltar que la unidad de observación, en este caso, es el municipio lo que hace difícil sacar conclusiones precisas y puede suceder que no haya coincidencia en las intervenciones a nivel de veredas. En la medida en que aumente la cobertura del PNIS en 2018 se prevé que este porcentaje descienda al 57%.

**La mitad de las familias vinculadas al PNIS comenzaron a recibir las asignaciones en 2017.** A diciembre de 2017, 28.660 familias (que equivalen al 53% del total de las familias vinculadas), comenzaron a recibir esta asignación mensual (\$12 millones al año); el 47% restante se encuentra en proceso de validación. De acuerdo con la información del PNIS, en los tres primeros meses del 2018 se llegaría al 100%. A medida que aumente la proporción de familias que reciben la asignación es muy probable que también disminuyan los cultivos de coca.

**Por primera vez el Estado cuenta con un programa que se propone la formalización y acceso a tierras en zonas vulnerables a la presencia de cultivos.** En 2016, la Agencia Nacional de Tierra (ANT) abrió el programa "Formalizar para sustituir" que, hasta diciembre de 2017, llegó a 27 municipios, 11 de los cuales coinciden con el PNIS. Esta es una iniciativa valiosa pero que tiene pocos recursos y una cobertura muy limitada.

## Lo temas pendientes y urgentes

**El aumento en las tasas de homicidios y los altos niveles de violencia en las zonas donde se desarrolla la sustitución de cultivos.** En los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11% y en aquellos donde la sustitución comenzó, el alza fue del 33%. En 36 municipios en los que la sustitución avanzó, la tasa pasó de 41.1 a 54.7 por cada cien mil habitantes. En la mayoría de los casos el aumento de la violencia letal estuvo vinculada con las disputas y reacomodamientos de los grupos armados al margen de la ley.

**La respuesta del Estado se ha enfocado en incrementar el pie de fuerza, con la creación de centros estratégicos, sin contar con un verdadero modelo de seguridad rural.** El énfasis en la política antinarcóticos, con metas que privilegian la destrucción de cultivos y laboratorios, no ha estado acompañada con el restablecimiento de la presencia del Estado, la protección de las comunidades y la contención de las amenazas. Bajo este marco, la sustitución de cultivos y la erradicación forzada han chocado, generando tensiones y enfrentamientos con las comunidades.

**La asistencia técnica y los proyectos de ciclo corto no han llegado a las regiones.** Solo a finales de 2017 el PNIS abrió la convocatoria y empezó con la selección de estos operadores, en un proceso que ha tomado varios meses. Actualmente, hay miles de familias recibiendo un subsidio mensual sin ningún tipo de orientación o asistencia técnica.

### **La inversión en bienes públicos es claramente insuficiente.**

El plan 50/51 solo cubre el 23.4% de los municipios con cultivos de coca y el 1.79% de la red de vías terciarias a nivel nacional. Las obras de pequeña infraestructura cubren menos de la tercera parte de los municipios con coca. De los 1.308 proyectos de pequeña infraestructura identificados en 2017, se terminaron ese año el 4.8% y 8.3% se encontraban en ejecución en 51 municipios.

**La vinculación de los recolectores y una estrategia enfocada en los jóvenes rurales.** La vinculación de los recolectores al programa ha tenido varias dificultades burocráticas y administrativas que solo recientemente el PNIS ha comenzado a solucionar. Esta población mayoritariamente joven (incluyendo menores de edad) se encuentra en alto riesgo, expuesta al reclutamiento de organizaciones armadas y a su participación como mano de obra en otras economías ilegales. Un dato que resaltar es que el 41% de la población que hace parte del PNIS tiene menos de 19 años.

### **La incertidumbre en el 2018**

La principal preocupación de la FIP es la sostenibilidad del proceso, en medio del deterioro de las condiciones de seguridad, la presión de múltiples actores - legales e ilegales -, los aun bajos niveles de articulación entre las entidades responsables de la sustitución y del desarrollo rural, así como el lento avance en la generación de condiciones que apoyen el tránsito a la legalidad de las familias dependientes de los cultivos de coca. En año electoral y con la llegada de una nueva administración, la implementación de los acuerdos entra en una etapa de incertidumbre.

Las decisiones y acciones que tome el gobierno en el último semestre de su mandato podrían contribuir a darle sostenibilidad al proceso. Quedará en manos de la próxima administración continuar con el actual esquema -con las correcciones y ajustes necesarios-, o generar una ruptura, con las implicaciones que puede tener esta decisión para las comunidades y su relación con el Estado.

Los costos de que el proceso de sustitución de cultivos no funcione son altos, no solo por los recursos que han sido invertidos, sino por la pérdida de confianza por parte de las comunidades y el riesgo de resiembra. En términos políticos, la interrupción y el fracaso del programa podrían derivar en múltiples protestas sociales, que podrían ser capitalizadas por organizaciones que buscan tener la vocería de los cocaleros, incluidas las Farc. Además, la militarización de las zonas y una estrategia primordialmente represiva podrían tener efectos contraproducentes, fortaleciendo el nexo entre comunidades dependientes de esta economía ilegal y grupos criminales que participan en la cadena del narcotráfico.

### **¿Qué se puede hacer en estos siete meses para contribuir a la sostenibilidad del proceso?**

A continuación, señalamos un conjunto de recomendaciones que buscan contribuir a la sostenibilidad del proceso de tránsito a la legalidad de las comunidades dependientes de la coca, lo cual -en términos ideales-, debería adoptar la forma de una política de Estado que trascienda el vaivén de las coyunturas y los cambios de gobierno. Haremos énfasis en lo que se puede hacer en estos siete meses. Estas recomendaciones están desarrolladas en el Informe.

1. Desarrollar respuestas diferenciadas, evaluando el riesgo al cual está expuesto cada vereda y municipio.
2. Cuando se trata de coordinar y articular, apuntar al impacto colectivo, evitando la dispersión de los recursos y los esfuerzos.
3. Focalizar el programa en las veredas (no en las familias), como el nivel de intervención básico y principal.
4. Dirigir la asistencia técnica y los subsidios no solo a la producción, sino poner el énfasis en la comercialización y la sostenibilidad ambiental.
5. Apostarle al mejoramiento de vías terciarias tanto como se pueda.
6. Abandonar la idea de que el principal objetivo de la sustitución de cultivos es dejar instalados "grandes" proyectos productivos.
7. Implementar un plan de contingencia para dar respuesta a los recolectores.
8. Dar Trámite de Urgencia en el Congreso al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.
9. Institucionalizar la sustitución de cultivos, estrategias conjuntas, apoyadas por equipos técnicos y recursos específicos.
10. Conseguir el apoyo decisivo de la cooperación internacional al proceso de sustitución.

Conozca el informe trimestral # 1 y el Informe trimestral # 2<sup>[2][3]</sup>

### **Referencias**

- 1.^ AQUÍ ([cdn.ideaspaz.org](http://cdn.ideaspaz.org))
- 2.^ informe trimestral # 1 ([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))
- 3.^ Informe trimestral # 2 ([www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org))