

Dudas y retos de la sustitución de cultivos después del Acuerdo

Summary: *The government and FARC guerrilla have set very ambitious goals. But the new and expensive program has serious problems, which could and should be overcome in the light of the lessons of the past.*

Esta columna de opinión se publicó el 6 de febrero de 2017 en Razón Pública^[1]

Unidos para acabar con la coca

Por primera vez, en Colombia, la sustitución de cultivos se hará con la colaboración explícita de las FARC. Con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos^[2] (PNIS), el gobierno y la guerrilla se proponen intervenir 50.000 hectáreas durante el primer año de ejecución, en más de 40 municipios.

Este ambicioso plan recoge varias lecciones aprendidas, pero también repite algunos errores del pasado. Ante la presión por el aumento de los cultivos, se corre el riesgo de que una vez más se imponga la agenda del corto plazo y se produzcan respuestas desarticuladas e insostenibles.

Es evidente que en el gobierno persiste la duda sobre usar más el garrote o la zanahoria. Mientras que el Ministerio de Defensa sigue insistiendo ciegamente en la erradicación manual con pomposos anuncios, el Programa de Sustitución pretende demostrar que lo pactado en La Habana tendrá réditos en la disminución de los cultivos.

Está claro que las zonas donde hay coca no cambiarán a punta de erradicar matas, pero tampoco de subsidios. Con esto en mente, la implementación de los acuerdos es una gran oportunidad para ordenar la casa y replantear la manera como el Estado interviene en los territorios.

En este artículo queremos plantear algunas dudas que deja el Programa de Sustitución presentado por el gobierno y las FARC y hacer recomendaciones, tomando en cuenta las experiencias que han funcionado y los errores de los proyectos fallidos.

El Programa Integral

El plan conjunto entre el gobierno y las FARC se propone ofrecer beneficios económicos a las familias que formalicen su compromiso con la sustitución voluntaria.

A partir del segundo año, el gobierno invertirá hasta diez millones de pesos por familia en proyectos productivos y en pagos de mano de obra. El Programa cobijará a quienes hayan sembrado antes del 10 de julio de 2016, fecha de inicio del esfuerzo conjunto^[3] de sustitución en Briceño (Antioquia). Según el alto consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, el presupuesto inicial para el PNIS será de un billón de pesos (unos 340 millones de dólares) y vendrá del presupuesto nacional.

Después de la presentación del Programa surgen algunas dudas sobre su ejecución y sobre la manera como se articulará con otros componentes del Acuerdo de paz:

- ¿Cómo se identificarán a las familias que sembraron coca antes del 10 de julio de 2016? Es imposible llevar a cabo esta tarea con la información en manos del gobierno, que proviene básicamente del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivo Ilícitos (SIMCI). ¿Serán entonces las propias familias o las organizaciones en el territorio quienes provean estos datos? Si así se hiciera, esta definición carecerá de sentido. Es entendible la urgencia de establecer un criterio temporal para evitar la aparición de nuevos cultivos, lo que no resulta práctico es hacerlo retroactivo.
- ¿Qué va a pasar con las familias que no tienen coca? Una de las principales lecciones que han dejado los proyectos de sustitución es la importancia de no diferenciar entre aquellas familias que tienen cultivos y aquellas que no. Por esta razón, el Programa debería orientarse a intervenir veredas o corregimientos, de tal manera que el Estado no favorezca a aquellos campesinos que incurrieron en una actividad ilegal.
- ¿Cómo y por qué se llegó a la meta de 50.000 hectáreas? Además de las críticas técnicas que se le pueden hacer a este indicador, surge la duda sobre si la intervención del Estado debería seguir orientada a disminuir el número de hectáreas. Si el centro de atención son las familias y el territorio, el desempeño del programa debería definirse a partir de la

capacidad de crear condiciones sostenibles para el desarrollo de actividades lícitas.

- ¿Cómo se integrará el PNIS con los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)? En la misma semana que se anunció el PNIS, la directora de la Agencia de Renovación Territorial presentó el Plan de Renovación de 180 días a los alcaldes de 49 municipios afectados por el conflicto y los cultivos ilícitos. Pero no está claro cómo se coordinará la oferta institucional en estos territorios, quién llevará la batuta de las intervenciones y cómo el PNIS se integrará a una estrategia más amplia de desarrollo rural.
- ¿El tiempo es suficiente? De acuerdo a la presentación hecha por el gobierno y las FARC, el PNIS “permitirá a las comunidades participar activamente en la construcción y desarrollo de los proyectos productivos para la sustitución”. Las experiencias de concertación en los territorios han mostrado que llegar a acuerdos lleva tiempo y que los campesinos no están dispuestos a formalizar compromisos de sustitución si no hay una oferta institucional concreta. La entrega de subsidios podría ayudar a que las familias comiencen a erradicar, pero las cuentas no dan para poner en marcha un proyecto de sustitución sostenible ni para erradicar 50.000 hectáreas.

Buena parte de estas dudas pueden quedar resueltas si se toman las decisiones correctas. El gobierno y las FARC aún están a tiempo de hacer correctivos.

Para corregir el rumbo

Para que el Programa Integral de Sustitución funcione y produzca resultados que sean sostenibles en el tiempo proponemos nueve recomendaciones:

- **Articulación.** Se requiere definir un sistema claro de coordinación entre las escalas nacional, departamental, municipal y de base. Esto requiere alinear los objetivos y los planes de las distintas entidades, incluido el Ministerio de Defensa.
- **No abandonar el enfoque territorial.** El centro de la intervención deben ser los corregimientos y las veredas -no las familias o los individuos-. Esta es la única manera de construir capital social a partir de la provisión de bienes públicos.

- **Definir las reglas de juego para el manejo de los recursos.** Las cuatro prioridades del Programa deben ser:
 1. Focalizar los recursos en zonas rurales
 2. Coordinar los recursos de la cooperación
 3. Limitar el papel (y las ganancias) de los intermediarios y contratistas
 4. Auditar las intervenciones y establecer mecanismos de transparencia con participación de las comunidades.
- **Definir el sistema de monitoreo y evaluación.** Es necesario fortalecer el SIMCI como sistema de monitoreo independiente y dotarlo de más recursos para tener información actualizada. Además, el Programa no solo debe ser evaluado por el número de hectáreas sustituidas sino por su capacidad de producir bienes públicos y proyectos de desarrollo sostenibles.
- **Invertir en bienes públicos.** La transformación de los territorios exige la oferta de bienes públicos que provean la infraestructura necesaria para los emprendimientos comunitarios. Los subsidios individuales acaban por dar prioridad a proyectos fragmentados que tienen corta vida en los territorios.
- **Definir con claridad el papel de las autoridades locales.** La sostenibilidad de la sustitución no depende de la capacidad del Estado central para inyectar recursos en los territorios, sino de la posibilidad de los municipios para gestionar y producir sus propios fondos. Esto no es solo un asunto de ingresos, sino también de buena gestión.
- **Fortalecer la seguridad rural y responder a las demás economías ilegales.** Uno de los principales riesgos de la sustitución será la intervención de otros actores armados que quieren copar los espacios dejados por la guerrilla. De ahí la importancia de que el Estado fortalezca su presencia y adopte estrategias para responder a otras economías ilegales vinculadas con el narcotráfico, como la minería ilegal.
- **Involucrar al sector privado.** Los territorios no se transformarán a punta de intervención estatal. La lógica de subsidios directos a la población es insuficiente y puede resultar contraproducente por crear relaciones de dependencia. Por esta razón es clave involucrar al sector privado en proyectos que impliquen a las comunidades y permitan producir actividades legales sostenibles.

- **Resolver el problema de tenencia de la tierra.** La evidencia disponible muestra que la informalidad de la propiedad sobre la tierra funciona como un incentivo para la siembra de coca. La sustitución de cultivos debe estar conectada con los esfuerzos para que los campesinos accedan a la propiedad rural, garantizando condiciones de arraigo y legalidad.

El gobierno y las FARC deberían tomarse muy en serio el camino recorrido en Briceño (Antioquia). Aunque esta experiencia no ha estado libre de dificultades, mostró que es posible construir un proceso de abajo hacia arriba que involucre a las comunidades y a las autoridades locales.

El proceso de transformación de los territorios toma tiempo, demanda recursos y mucha coordinación. Estamos a tiempo de corregir el rumbo para no repetir los errores del pasado.

Referencias

- 1.^6 de febrero de 2017 en Razón Pública (www.razonpublica.com)
 - 2.^ Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (www.dw.com)
 - 3.^ esfuerzo conjunto (www.mesadeconversaciones.com.co)
-