

## ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Informe trimestral # 2

Descargue el informe completo AQUÍ y el resumen en inglés con recomendaciones al gobierno de Estados Unidos AQUÍ<sup>[1][2]</sup>

La oportunidad de llevar a cabo un programa de desarrollo integral de los territorios afectados por los cultivos de coca **ha chocado con la agenda antinarcóticos**, la dinamización de la producción de drogas ilegales por parte de distintas organizaciones criminales, así como con problemas de ejecución, falta de articulación y la incertidumbre de los programas ejecutados por el gobierno.

El **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**, que ha entrado en territorios donde históricamente se ha sembrado la coca, con un proceso de concertación con las comunidades y la activa participación de las FARC, ha despegado lentamente y podría quedarse corto -en capacidades y recursos- creando un serio problema de credibilidad y frustración de expectativas en las poblaciones.

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Principales avances, desafíos y  
propuestas para hacerles frente

Informe trimestral

02



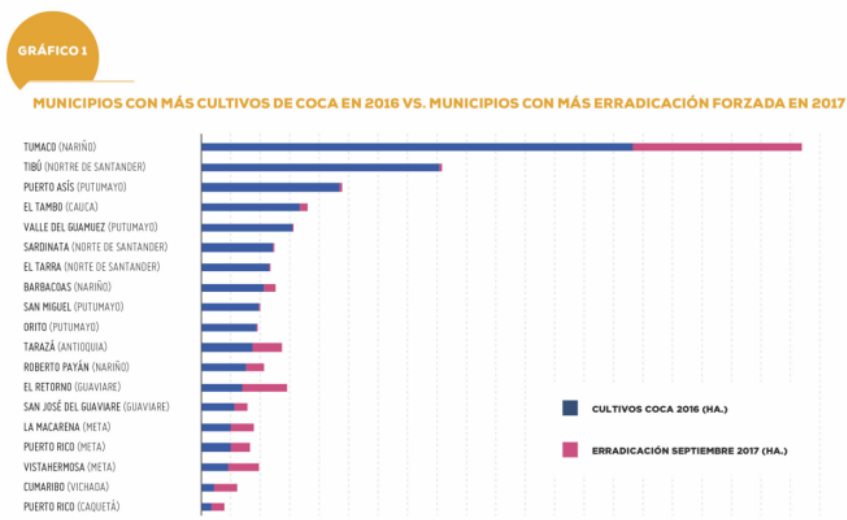
La Fundación Ideas para la Paz (FIP), que monitorea y analiza los principales avances y dificultades del proceso de sustitución, reporta en este segundo

informe que **hasta el 30 de septiembre, el PNIS habría llegado al 5% de la meta anual establecida y la proyección es que para finales de 2017 alcanzaría las 10.000 ha. (es decir, 20% de la meta anual).**

Mientras tanto, la erradicación forzada ha avanzado de manera acelerada y descoordinada, superando las 40.000 ha. El traslape de esta intervención con los territorios donde se han firmado acuerdos colectivos con el PNIS ha generado tensiones y enfrentamientos con las comunidades. La reciente masacre de siete campesinos en Tumaco, en medio de una operación de erradicación forzada por parte de la policía antinarcóticos, puso en evidencia los efectos negativos que puede generar esta estrategia.

Hoy, cuando la tarea del Estado de restablecer el control sobre el territorio no solo debe basarse en la autoridad, sino también en la legitimidad y la confianza, **la ausencia de una estrategia articulada para hacer frente al problema de los cultivos ilícitos tiene efectos contraproducentes.** El Estado corre el riesgo de desaprovechar la oportunidad que se abre con el desarme de las FARC, mientras que la economía cocalera continúa y el narcotráfico se recompone rápidamente en las regiones.

### Cinco efectos colaterales del Programa de Sustitución



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho y el PNIS

## *Municipios con más cultivos de coca en 2016 vs. municipios con más erradicación forzada en 2017*

En su primera fase, el PNIS se enfocó en socializar el programa con las autoridades locales y regionales y en firmar acuerdos colectivos, de los cuales hacen parte cerca de 115.000 familias que reportaron algo más de 89.400 hectáreas de coca. Superada esta etapa, el PNIS comenzó su implementación con la firma de acuerdos individuales y los primeros pagos a las familias.

**Hasta la fecha de corte de este informe, 24.953 familias se encontraban inscritas.** El PNIS despegó lentamente con el pago de las mensualidades a las familias, quienes en su mayoría ya cumplieron con su compromiso de arrancar las matas de coca, pero que por ahora no cuentan con asistencia técnica y tienen poca claridad sobre cómo se desarrollarán los proyectos productivos. Con subsidios pero sin el fortalecimiento de la oferta institucional y de provisión de bienes públicos, se abre una brecha entre las expectativas de las comunidades y el cumplimiento de lo acordado, que se ha traducido en reclamos por parte de las poblaciones y tensiones entre estas y los responsables del PNIS en las regiones.

La FIP destaca en su informe cinco efectos colaterales del PNIS:

1) **Generación de expectativas y conflictividad social.** El Programa ha generado altas expectativas en las comunidades, que no corresponden a los recursos y capacidades que tiene el PNIS. Las brechas que se han abierto entre la entrega de los subsidios, la asistencia técnica y la inversión en bienes públicos han provocado malestar en las poblaciones, lo que podría aumentar la conflictividad social.

2) **Empoderamiento de organizaciones sociales que buscan ser voceras de los cocaleros.** Bajo la presión por avanzar en la generación de acuerdos, el PNIS ha abierto espacios de interlocución con organizaciones que no necesariamente representan a las comunidades con cultivos ilícitos. Esto se ha traducido en tensiones en lo local y en la politización del proceso a favor de estas organizaciones y en algunos casos de las FARC.

3) **Aumento del precio de la hoja de coca y dinamización del mercado.** En un primer momento, el precio de la hoja de coca descendió, pero en el último trimestre se ha dado un alza ligada a la reactivación del mercado por parte de actores criminales que buscan copar los territorios en donde estaban las FARC y

que compiten entre sí.

4) **Instrumentalización de las poblaciones por parte de los narcotraficantes.** En algunas zonas donde se han firmado acuerdos colectivos, facciones del narcotráfico se han valido de la amenaza y la intimidación para que las comunidades bloqueen los intentos de la Fuerza Pública por erradicar forzosamente los cultivos “industriales”.

5) **Desplazamiento de economías ilegales.** La erradicación de cultivos de coca y la falta de una respuesta clara por parte del PNIS, ha provocado desplazamientos de recolectores a zonas en las que el Programa no ha avanzado. También se registra la llegada de mineros informales a algunas zonas del PNIS, que esperan sacar ventaja de la desactivación económica y los vacíos de poder que quedaron tras el desarme de las FARC.

### **Siete desafíos para la sustitución de cultivos**



**2. Pasar de la entrega de subsidios a la implementación de un plan articulado que brinde condiciones para el tránsito a la legalidad de los cultivadores de coca.** Es necesario acelerar la implementación de los acuerdos y romper con la dinámica actual en la que cada institución o agencia tiene una agenda desarticulada e independiente. Más que acelerar los procesos de sustitución en los territorios, lo que se requiere es generar las condiciones mínimas para la transformación estructural de amplias zonas del país.

**3. Delimitar el rol de las FARC.** Si bien el papel de las FARC ha sido clave en la llegada del PNIS a los territorios que estaban bajo su influencia, es relevante que esto se acompañe de un mayor protagonismo por parte de los entes territoriales y de las instituciones del Estado. No se trata de excluir a las FARC sino de normalizar su influencia como otro actor político.

**4. Priorizar la protección de las comunidades frente a la erradicación forzosa.** En todos los casos, las acciones de la Policía y el Ejército deberían tener como principio no hacer daño y evitar agravar la situación de vulnerabilidad en la que ya se encuentran las comunidades. Uno de los problemas de fondo es que la meta de reducción de cultivos de coca sea uno de los indicadores principales de avance en la consolidación territorial. **Cuando la política antinarcóticos es la guía para el despliegue y operación de la Fuerza Pública en los territorios, la seguridad de las poblaciones pasa a un segundo lugar.**

**5. Aprovechar el desarme de las FARC para consolidar la presencia del Estado.** Esta ventana es cada vez más estrecha. Los grupos armados organizados vienen avanzando rápidamente en ocupar los territorios, con impactos directos en los niveles de violencia. Las intervenciones del Estado para combatir al crimen organizado se han quedado cortas y no existe una política pública integral para responder a este desafío.

**6. Avanzar en el acceso a tierras para pequeños cultivadores.** Uno de los principales obstáculos que enfrentarán los pequeños cultivadores de coca para hacer su tránsito a la legalidad, es la falta de disponibilidad de tierras para proyectos productivos. Esta situación limita su acceso al crédito, dificulta la participación de inversionistas privados y genera incertidumbre para los emprendimientos de mediano y largo plazo.

**7. Tomar en serio el enfoque de género en la sustitución de cultivos.** El proceso de sustitución debe tener en cuenta las particularidades de las mujeres, de las victimizaciones que han enfrentado al estar involucradas en enclaves cocaleros, así como el rol activo que pueden tener en la sustitución de cultivos.

### **Las cifras claves del informe**

- El PNIS habría llegado al 5% de la meta anual establecida y la proyección de la FIP es que para finales de 2017 alcanzaría las 10.000 ha. (es decir, **20% de la meta anual**).
- Se han firmado acuerdos colectivos que incluyen **115.214 familias** que afirman tener 89.444 hectáreas de coca.
- Del conjunto de familias en acuerdos individuales, 6.027 ya fueron verificadas por UNODC. Estas reportaron 5.227 hectáreas de coca, pero tras la verificación se identificó que en realidad tenían **2.350 ha**.
- Para cubrir el total de familias con las que se ha suscrito acuerdos colectivos, **sólo durante el primer año se requerirán \$2.7 billones**. A esto hay que sumarle \$11.600.000 del segundo año para cada familia, lo que solo en la asignación de subsidios arrojaría un total \$4 billones, a lo cual deben sumarse los costos de transacción y gestión operativa.
- **Entre enero y septiembre de 2017 se realizaron erradicaciones forzadas en 220 municipios.** De las 34.290 hectáreas erradicadas de manera forzosa 10 municipios concentran el 60% de la erradicación y solo Tumaco (Nariño) concentra 26% del total (con 9.000 hectáreas erradicadas).
- En el **86% de los municipios** donde el PNIS ha hecho acuerdos con las comunidades también se ha realizado erradicación forzada.
- En 37 municipios donde se ha registrado erradicación forzada (18.5% del total) se han presentado protestas.
- Entre enero y agosto de 2017, el conjunto de municipios con cultivos de coca tuvo un **aumento del 12% en el número de homicidios**, en comparación con el mismo periodo de 2016. Mientras tanto, en los municipios sin coca, los asesinatos se redujeron en un 8%.
- Durante los primeros ocho meses de 2017 se estima que hubo un aumento en el número de homicidios en 93 de los 183 municipios con cultivos de



coca (51%).

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

## **Referencias**

<sup>1.</sup>^AQUÍ (cdn.ideaspaz.org)

<sup>2.</sup>^AQUÍ (cdn.ideaspaz.org)

<sup>3.</sup>^Conozca el informe trimestral # 1 (cdn.ideaspaz.org)

---