

¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Implementación, rezagos y tareas pendientes

Descargar el documento completo AQUÍ y el resumen en inglés AQUÍ^{[1][2]}

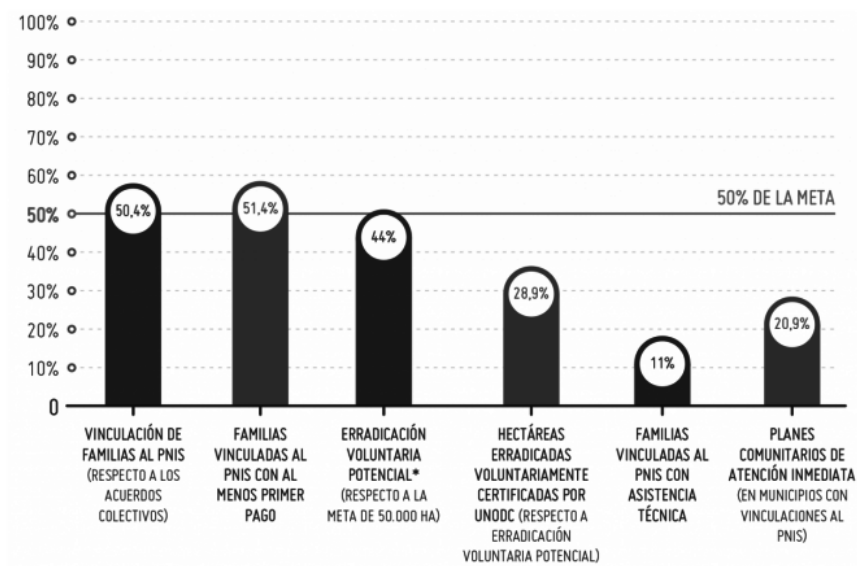
A tres meses de que termine el mandato del presidente Juan Manuel Santos, **el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) enfrenta importantes rezagos que comprometen la sostenibilidad del proceso de sustitución.** La posibilidad de llegar a la meta trazada de las 50.000 hectáreas se ve muy lejana, pero el problema de fondo son los pocos avances en la generación de condiciones para el tránsito a la economía legal de las familias que derivan su sustento de los cultivos ilícitos. En los territorios, la voluntad de los campesinos que quieren abandonar esta actividad contrasta con la incertidumbre sobre si el Estado cumplirá con lo acordado.

En este informe la FIP se propone monitorear el estado de avance del Programa, pero no pretende hacer una evaluación.

En este informe la FIP se propone monitorear el estado de avance del Programa, pero no pretende hacer una evaluación. Con este objetivo analizamos los resultados esperados en el primer año de implementación a la luz de la información cuantitativa disponible y los insumos del trabajo de campo. El Programa se ha desarrollado de manera diferenciada en los territorios; por esta razón, detrás de las tendencias nacionales presentadas en este reporte, se encuentran veredas en las que el PNIS tiene avances parciales, mientras que en otras la implementación es todavía incipiente.

Los componentes en los que ha avanzado el Programa son la vinculación de las familias y la entrega de asignaciones monetarias a cambio de la erradicación voluntaria de los cultivos. Al 31 de marzo, 62.182 familias en 43 municipios se encontraban inscritas en el PNIS y el 51% de ellas había recibido al menos el primer pago. En el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, el programa ha llegado a zonas cocaleras —donde anteriormente la única respuesta del Estado había sido la intervención militar—, con notables déficits en la oferta de bienes y servicios.

ESTADO DEL AVANCE DE LOS COMPONENTES DEL PNIS



Fuente: Elaborado por la FIP con base en información de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) *Hectáreas censadas por UNODC en los lotes de las familias que han sido vinculadas al PNIS

Las hectáreas censadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), tomando como base las familias vinculadas, ascienden a 22.025 (que representan el 20% del total de los cultivos de coca registrados en Colombia en 2016[1]), de las cuales 6.281 (28.9%) han sido certificadas como erradicadas.

Teniendo en cuenta que la erradicación es apenas el primer paso del tránsito hacia la economía legal, la Fundación considera que uno de los componentes centrales del PNIS es la asistencia técnica, necesaria para avanzar en los proyectos productivos. Y es aquí donde se encuentra el mayor rezago. Al 31 de marzo, el 11% de las familias vinculadas al programa contaban con asistencia, una cifra que podría ascender al 35% cuando comiencen a operar las organizaciones locales que fueron seleccionadas recientemente por el Programa.

Respecto al Plan de Atención Inmediata Comunitario —mediante el cual se brinda la oferta institucional inmediata—, en 9 de 43 municipios se

encuentra en formulación, razón por la cual su ejecución quedará como una tarea pendiente.

De igual manera, analizamos la intervención de la Agencia de Renovación Territorial (ART) y de la Agencia Nacional de Tierras (programa “Formalizar para Sustituir”) en las zonas donde se desarrolla la sustitución. En el 65% de los municipios con vinculaciones al PNIS se desarrolla el Plan 50/51 para el mejoramiento de vías terciarias y en el 17% de las veredas PNIS se encuentran Proyectos de Pequeña Infraestructura[2]. De otro lado, el 22% de los municipios y el 15,2% de las veredas que tienen familias vinculadas al PNIS cuentan con procesos de formalización de tierras. Estas cifras dan cuenta de la intervención fragmentada del Estado, las limitaciones presupuestales y las dificultades para avanzar en la provisión de bienes públicos, un factor fundamental para la transformación de los territorios.

En el siguiente mapa interactivo encontrará la información sobre el nivel de avance del PNIS para cada uno de los municipios:

Respecto a la seguridad, la tendencia al alza en los homicidios continúa; mientras que en algunos municipios las amenazas han cesado, en otros se han hecho más intensas. Las disidencias de las FARC, frentes del ELN, así como facciones criminales de distinto tipo, ponen en riesgo la continuidad del Programa, con hostigamientos y hechos de violencia en contra de las comunidades. Este sigue siendo el talón de Aquiles de la sustitución.

Los rezagos del Programa y las dificultades en su implementación deben ser entendidos en el marco amplio de implementación de los Acuerdos de Paz. Si bien la responsabilidad del proceso de sustitución recae sobre el PNIS, los avances dependen de la intervención de múltiples instituciones del Estado, en una tarea de largo aliento.

En este reporte identificamos diez factores que podrían contribuir a explicar este rezago, que pone en juego la sostenibilidad de la sustitución. Estos puntos fueron advertidos por la FIP a lo largo del proceso, a través de los informes trimestrales de seguimiento.

1. La ausencia de un plan de respuesta rápida.
2. La colisión de la agenda antinarcóticos y la agenda de transformación de los territorios.

3. El lento avance en la implementación de otros componentes claves para la sustitución, particularmente de la reforma rural integral.
4. El énfasis en los resultados de corto plazo, sin una perspectiva clara de largo plazo.
5. Un enfoque basado en las familias y no en los territorios.
6. La incertidumbre sobre los recursos y las limitadas capacidades del PNIS.
7. Subsidios que generaron efectos no deseados, como la expansión del área y las personas dedicadas a los cultivos de coca.
8. El deterioro de las condiciones de seguridad.
9. Los problemas de articulación institucional.
10. Múltiples procesos de concertación que generaron tensiones e imprimieron un ritmo lento a la implementación de los componentes.

La mayoría de estos factores no son nuevos ni exclusivos del PNIS. Por el contrario, reflejan problemas de fondo del Estado colombiano que deben ser solucionados si se quiere encontrar una respuesta sostenible a los cultivos ilícitos. La aplicación de los acuerdos abrió una ventana de oportunidad, que se ha enfocado en la estrategia más razonable de sustituir mano a mano con las comunidades, pero que se podría ver truncada por la ausencia de una intervención integral en el terreno.

El Estado tiene una gran responsabilidad respecto a las familias que han expresado su voluntad de abandonar los cultivos de coca y que hacen parte del proceso de sustitución. En las zonas donde comenzó a desarrollarse el PNIS se ha logrado reestablecer el vínculo entre las poblaciones y el Estado. Sin embargo, el incumplimiento de lo acordado no solo tiene implicaciones en la confianza y credibilidad de las instituciones, sino que genera un riesgo de resiembra y posible aumento de las hectáreas de coca. La FIP espera que este balance contribuya a una discusión informada sobre el proceso de sustitución, reconociendo los pasos que se han dado y también las múltiples tareas que quedan pendientes.

Si bien las políticas públicas suelen calificarse como éxitos o fracasos, la mayoría de las veces se encuentran entre estos dos extremos, con aspectos que han funcionado y otros en los que no se han dado avances. Por esta razón, **es necesario identificar pistas y oportunidades que permitan avanzar a partir de resultados graduales que se vayan consolidando a través del**

tiempo.

Conozca el informe trimestral # 1, el Informe trimestral # 2 y el informe trimestral #3^{[3][4][5]}

[1] Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia (2017), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

[2] Inversiones para el mejoramiento de bienes y servicios públicos, que buscan privilegiar la ejecución comunitaria

Referencias

- 1.^ documento completo AQUÍ (ideaspaz.org)
 - 2.^ resumen en inglés AQUÍ (cdn.ideaspaz.org)
 - 3.^ trimestral # 1, (www.ideaspaz.org)
 - 4.^ trimestral # 2 (www.ideaspaz.org)
 - 5.^ trimestral #3 (www.ideaspaz.org)
-