

Los desafíos de la sustitución de cultivos ilícitos y las opciones para enfrentarlos

Descargar el análisis completo AQUÍ^[1]

En medio de la incertidumbre generada 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 dio continuidad al **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**. La nueva administración asumió la tarea de implementar un programa que no diseño y del cual heredó problemas presupuestales, de planeación y coordinación.

A medida que ha avanzado el PNIS, las brechas entre la hoja de ruta para cumplir los compromisos que el Estado adquirió con las familias, y el desempeño real del Programa de han hecho evidentes. Se encuentran rezagos sistemáticos en el desarrollo de sus componentes, lo cual pone en juego su sostenibilidad.

En este contexto surge una pregunta sobre cuáles son las opciones para reencaminar el Programa. El gobierno de Duque ha dicho que cumplirá los compromisos con la más de 130.000 familias que firmaron acuerdos colectivos y que han expresado su intención de sustituir los cultivos de coca. El PNIS ha avanzado en la erradicación voluntaria, pero tiene como tarea pendiente la sustitución y el tránsito a la economía legal.

La actual administración ha fortalecido la gestión y administración del Programa, en un proceso que va a requerir de la participación de las comunidades y la generación de consensos. El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos es del 94% y la resiembra verificada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es solo del 0,6%. Sin coca, la mayor preocupación de estas familias es la generación de alternativas económicas que garanticen su sustento.

¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos, dilemas actuales
y la urgencia de un consenso

Informe

06



Las fallas de origen

Para entender cómo llegó el PNIS al momento que hoy vive, hay que señalar algunas fallas de origen sobre las que la FIP y otras organizaciones han alertado a lo largo de los dos años de implementación del Programa. Sobresalen la desconexión con la Reforma Rural Integral que se planteó en el Acuerdo de Paz, lo que lo integraría a la transformación territorial; la falta de articulación entre las distintas agencias e instituciones del Estado; el énfasis en la entrega de los subsidios a las familias y las dudas sobre la inversión en bienes y servicios públicos.

No se puede desconocer que el PNIS ha operado en un entorno en que la seguridad de las comunidades ha estado bajo continua amenaza y donde la presencia del Estado sigue siendo débil.

Los problemas de fondo

La FIP identificó **ocho problemas** que incluyen la financiación, la falta de capacidades operativas para la ejecución, el rezago en el cumplimiento de los componentes del Programa y lo que tiene que ver con los recolectores, la suspensión de familias, la lentitud e intermitencia de la asistencia técnica, el riesgo de resiembra y el deterioro de la seguridad.

La financiación del PNIS. En total, la administración del presidente Duque necesitaría cerca de \$2.7 billones para terminar de ejecutar el PNIS con las familias que hacen parte del Programa. Estas cifras no incluyen la vinculación de 33.119 familias que se encuentran en acuerdos colectivos y que requerirían de \$1.3 billones adicionales.

Capacidades operativas insuficientes. El Programa tiene capacidades limitadas para desarrollar los distintos componentes del Programa y sus equipos regionales no son suficientes. El traslado a la Agencia de Renovación Territorial puede fortalecer su capacidad de gestión, pero al mismo tiempo sobrecargar a esta institución.

Retrasos en los componentes del Programa. Para saber con exactitud lo que ha pasado, la FIP tomó como referencia el primer pago para calcular el tiempo promedio de inicio de la asistencia técnica, del auto sostenimiento y del proyecto de ciclo corto. La expectativa inicial era que estos componentes comenzaran a

partir del segundo pago (es decir, el tercer mes). Siguiendo este criterio, 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.

Más de 13 mil familias suspendidas. Las causas tienen que ver con problemas en el registro, irregularidades en la documentación, incumplimientos en levantar los cultivos de raíz y en la verificación del SISBEN. Siete municipios concentran las suspensiones con el 62% de los casos; Tumaco encabeza la lista (3.735). Esta situación ha causado inconformidad, derivando en movilizaciones y bloqueos.

Los recolectores, los más rezagados. Al 31 de enero de 2019, en este grupo se encontraban 16.848 familias, que representan el 17% del total de los beneficiarios del PNIS. De ese universo, solo 1.632 recolectores (10%) habían sido vinculados a actividades comunitarias.

La asistencia técnica avanza lentamente. En general, las familias que han erradicado voluntariamente y recibido los pagos bimensuales, no tienen claridad sobre cuál será la alternativa económica legal que garantizará su sostenimiento. En 17 municipios, 9.301 familias ya recibieron la totalidad de los pagos y en solo dos núcleos veredales -Briceño (Antioquia) y Guerima (Vichada) -, se iniciaron los proyectos de ciclo corto.

El riesgo de resiembra. 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 aún no existen alternativas económicas legales.

Deterioro de la seguridad. En 2018 empeoraron las condiciones de seguridad en los 56 municipios que hacen parte del PNIS. Los homicidios se incrementaron 38% respecto a 2017 -de 933 se pasó a 1.283-, y la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó 16 puntos (a nivel nacional subió 5). Los municipios PNIS con más homicidios fueron Tumaco, Tarazá y Tibú.

Las alternativas para encaminar la sustitución de cultivos

El PNIS se encuentra en una encrucijada: continuar exige un esfuerzo fiscal grande, e interrumpirlo podría interpretarse como incumplimiento del Estado. Bajo estas condiciones, la FIP identifica tres opciones:

La **primera** es ajustarlo suponiendo que, si la hoja de ruta se implementa de manera ordenada y eficiente, se conseguirá la sustitución de los cultivos. Para lograrlo los desafíos son: la desconexión entre la hoja de ruta y las condiciones reales de las poblaciones que hacen parte del Programa; la interlocución con las comunidades y las tensiones de los últimos meses; y la seguridad y protección de las comunidades.

La **segunda** es conectarlo y potenciarlo, incorporando nuevos elementos que respondan a las deficiencias. Esto tiene dos riesgos: que los ajustes tengan un fuerte sesgo agropecuario o que las iniciativas sobre comercialización y conexión con los mercados terminen siendo esfuerzos aislados, sin impacto. Esta opción requiere transformar territorios que dependen de los cultivos ilícitos, una tarea que supera al PNIS y requiere reformas de fondo en lo rural.

La **tercera** es replantear la manera como se ha venido implementando la sustitución de cultivos ilícitos, a través de un consenso que respalden actores claves. La idea es que se diseñe una política de Estado sostenible dirigida a transformar los territorios; que no se concentre en reducir los cultivos en el corto plazo, sino que le apunte a mejorar el desarrollo humano y las condiciones macro en estas zonas.

Hasta ahora, **el gobierno de Duque se orienta a hacer ajustes y mejorar**. Puede que a corto plazo sea la mejor opción para responder con rapidez a las exigencias de las poblaciones, mientras se avanza en un consenso social de largo alcance. La FIP hace un llamado a no 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. Por eso cree que la sustitución requiere de un mensaje político claro y un consenso social respaldado por actores claves, que evite cometer los errores del pasado.

Referencias

^{1.} ^completo AQUÍ (ideaspaz.org)
