

SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

RETOS PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE PAZ



Policy Brief



Cúcuta, C., 2021. En el Catatumbo piden al gobierno plan de sustitución de cultivos ilícitos. [online] Caracol Radio. Available at: <https://caracol.com.co/emisora/2020/09/02/cucuta/1599059964_117870.html> [Accessed 4 November 2021].

Resumen

2

Aunque la firma del acuerdo de paz llevado a cabo ya hace 5 años es un hecho icónico y remarcable en la historia colombiana, desde su firma ha estado lleno de diversos retos, barreras y dificultades que han obstaculizado y a su vez aplazado la paz en el territorio, es por eso que con este espacio buscamos reflexionar sobre la implementación de este proceso tan complejo. Para ello se pretende generar un espacio de diálogo sobre el balance sobre la implementación de los acuerdos de paz, enfocado al punto IV: cultivos de uso ilícito y combate al narcotráfico desde el análisis del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito y su gran fallo institucional; para así poder establecer los puntos necesarios de reestructuración y mejora en términos de implementación y diseño.

Uno de los problemas estructurales que acarrea la historia de violencia y conflicto en Colombia se debe al énfasis criminalizante en el cultivo de drogas ilícitas y su imbricación en problemáticas de orden social, económico y político. Tras la culminación del proceso de negociación en la Habana se desarrolló el programa nacional de sustitución de cultivos enfocado principalmente al acceso al desarrollo por un programa de integralidad que garantice el reconocimiento al campesino como sujeto de derecho y permita la atención inmediata que salvaguarda actividad productiva alterna al uso de cultivos ilícitos; sin embargo una de las principales características que se logran identificar a través del paso de los años en la implementación de los acuerdo es el gran descontento social y poca legitimidad popular frente al punto IV de los acuerdos. Este fenómeno puede ser explicado debido a una falla institucional en términos de incumplimiento y lentitud en el plan de atención inmediata PAI, adherido al programa nacional de sustitución de cultivos.





W, L., 2021. Exdirector de sustitución de cultivos ilícitos presenta su postura sobre el glifosato. [online] Wradio.com.co. Available at: <<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/exdirector-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-presenta-su-postura-sobre-el-glifosato/20190305/nota/3872482.aspx>> [Accessed 4 November 2021].

Introducción

4

Tras la implementación del programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos PNIS, se pudo identificar falencias en el conjunto de la institucionalidad encargada de la implementación ya que solo se estableció un programa que incluso al no tenía personalidad jurídica dejando de lado un peso de responsabilidad institucional que necesita la población civil, los pactos familiares suscritos no estaban a cargo directamente del PNIS sino otras instituciones fueron las responsables, impidiendo la organización institucional como primer factor de falencia. Asimismo la transformación estructural del territorio e incertidumbre ante frente a las garantías estatales al dejar de lado los cultivos ilícitos ya que relacionado con lo expuesto anteriormente al tener un responsable directo de la implementación del programa las garantías como desarrollo de infraestructura, fortalecimiento de la asociatividad y financiación de proyectos productivos que sustituyan los cultivos ilícitos no existe un proceso de rendición de cuentas en el cual se pueda determinar y modificar la falencias del PAI.

Enfoque y resultados

Durante el año 2016 la implementación del punto 4 del acuerdo de paz tuvo un balance crítico, por lo que el Gobierno Nacional se propuso erradicar por lo menos cien mil hectáreas de coca, la meta era la recuperación de algunas de estas hectáreas ya fuera por medio de la sustitución concertada entre las comunidades o por medio de la erradicación forzada; sin embargo, lo acordado en la firma de los acuerdos buscaba pactar una sustitución voluntaria por las comunidades para que la erradicación forzada no tuviera cabida dentro de sus espacios. Por otro lado, a finales del 2017 después de la puesta en marcha del PAI se han consolidado la firma de 42 acuerdos colectivos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con las comunidades, esto se ha realizado en 13 departamentos: Putumayo, Vichada, Antioquia, Arauca, Cauca, Caquetá, Meta, Nariño, Bolívar, Norte de Santander, Valle del Cauca y Córdoba. El PAI se realiza a nivel individual, es decir que una vez firmado el acuerdo individual, se desembolsa el primer pago de dos millones de pesos bimensuales a la persona y una vez recibido el dinero los cultivadores deben extraer las matas de coca para recibir la plata restante, pero hasta el momento solo se han realizado 3 pagos, dejando en el olvido los componentes planteados dentro del acuerdo.

5





creación propia cuadro de enfoques para el mejoramiento de la sustición del cultivos

Es importante limar las debilidades estatales que se dan debido a la falta de consensos políticos y escuchar las propuestas hechas por parte de los líderes sociales a lo largo del tiempo y en especial, en el marco del “diálogo nacional para la no continuidad del conflicto armado”, que fue llevado a cabo en la Comisión de la Verdad el 13 de octubre del presente año; este acto se realizó con el fin de concientizar al Estado en que está fallándole a las comunidades al incumplirse acuerdos y pactos en los territorios. Es por esto que el gobierno debe tomar cartas en el asunto y brindar garantías para la seguridad de los excombatientes, además de revisar a fondo los acuerdos para notar la forma en la que la gente quiere vivir en su territorio y reestructurar la confianza entre el Estado y las comunidades. (ver cuadro de enfoques).



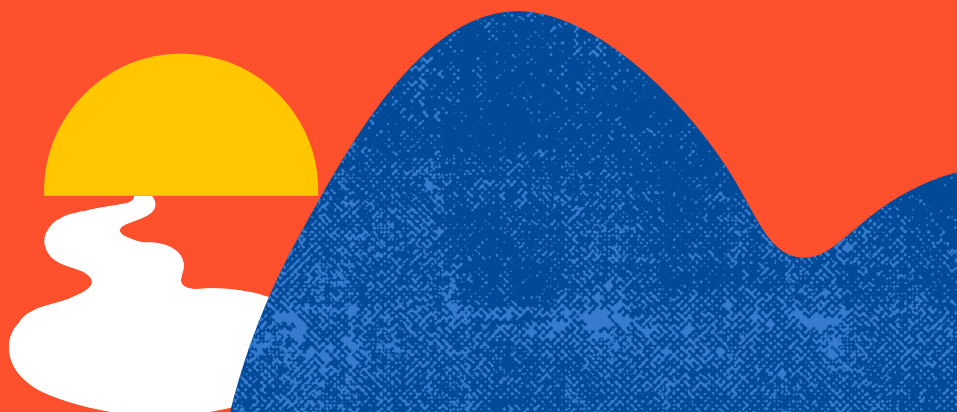


Dejusticia. 2021. Los PDET y el PNIS: la guerra, la coca y la paz transformadora. [online] Available at: <<https://www.dejusticia.org/column/los-pdet-y-el-pnis-la-guerra-la-coca-y-la-paz-transformadora/>> [Accessed 4 November 2021].

7

Conclusiones

La falta de la presencia real del Estado ha generado desconfianza entre las comunidades hacia las instituciones estatales encargadas de desarrollar programas con los cuales las familias que firmaron acuerdos colectivos puedan ser vinculados a un proyecto de sustitución, esto debido a que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) ha avanzado de forma lenta y desigual, pues hasta el momento solo el 12% de las familias vinculadas cuentan con un proyecto productivo. Es por esto que es indispensable promover visiones nuevas sobre el fenómeno del consumo, la criminalidad organizada asociada al narcotráfico y el problema de los cultivos ilícitos, empezando por una implementación sólida de lo acordado, continuando con una transformación de las causas del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia directa.





<https://www.magazincnc.com/listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos/>

8

Recomendaciones de política



creación propia cuadro de recomendaciones para el mejoramiento de la política de sustición del cultivos

De acuerdo con la forma en la que se ha implementado el cuarto punto en el proceso de paz es importante exigirle al Gobierno un cumplimiento oportuno a los campesinos con el pago del PAI, garantizarles la recuperación de sus territorios de forma concertada sin incurrir a la erradicación forzada y brindarles seguridad a los líderes sociales para que puedan asistir a las socializaciones e intervenir para que las familias firmen acuerdos individuales de sustitución; además, también deben girar su atención a los cultivadores de otras plantas declaradas ilícitas como lo son la marihuana y la amapola, ya que son personas que se encuentran a la deriva al no encontrarse acobijados por algún programa ofrecido, hecho que no es beneficioso y evita llegar a un posible consenso entre la comunidad y el Gobierno Nacional.





Universidad de los Andes - Colombia - Sitio oficial. 2021. Video: La agricultura familiar y la sustitución de cultivos ilícitos en Orinoquía. [online] Available at: <<https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/video-la-agricultura-familiar-y-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-orinoquia>> [Accessed 4 November 2021].

Referencias

Cúcuta, C., 2021. En el Catatumbo piden al gobierno plan de sustitución de cultivos ilícitos. [online] Caracol Radio. Available at: <https://caracol.com.co/emisora/2020/09/02/cucuta/1599059964_117870.html> [Accessed 4 November 2021].

Universidad de los Andes - Colombia - Sitio oficial. 2021. Video: La agricultura familiar y la sustitución de cultivos ilícitos en Orinoquía. [online] Available at: <<https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/video-la-agricultura-familiar-y-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-orinoquia>> [Accessed 4 November 2021].

Dejusticia. 2021. Los PDET y el PNIS: la guerra, la coca y la paz transformadora. [online] Available at: <<https://www.dejusticia.org/column/los-pdet-y-el-pnis-la-guerra-la-coca-y-la-paz-transformadora/>> [Accessed 4 November 2021].

W, L., 2021. Exdirector de sustitución de cultivos ilícitos presenta su postura sobre el glifosato. [online] Wradio.com.co. Available at: <<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/exdirector-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-presenta-su-postura-sobre-el-glifosato/20190305/nota/3872482.aspx>> [Accessed 4 November 2021].

	¿Qué se necesita saber?	¿Qué necesita hacer?	¿Cómo hacerlo?
El contexto de la política.	La integración de nuestras recomendaciones a la política pública ya presente en los diversos espacios del territorio nacional son de carácter estructural, que podrían resultar beneficiosas para el proceso que tiene ya más de cinco años de ser aplicado en el territorio colombiano y que sin lugar a duda han sido poco efectivas, la búsqueda de una descentralización del proceso con el ideal de entender los diversos procesos y realidades que se llevan a cabo en las diversas regiones podrían dar a lugar a mejores estrategias en cuanto al manejo de cultivos ilícitos y su sustitución.	Se ejecuta y ejecutara a nivel nacional con un enfoque específico en comunidades de cinco departamentos: Antioquia, Norte de santander, Putumayo, Meta y Guaviare.	Creemos que si se llegase a dar un cambio estructural en la política de la manera en la que nuestras recomendaciones lo indican, todo las redes de actores involucrados en la misma se verian afectados por el cambio sin embargo, en cuanto al pnis y La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, deberan llevar a cabo una reforma burocratica de gran escala con el fin de poder satisfacer y cumplir con los objetivos de la política.
	Por medio de la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) se promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de coca mediante el impulso de Planes Integrales Municipales, en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades	PROCESO DE POLÍTICA: implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz, que permitirá impulsar la construcción de proyectos productivos sostenibles como alternativa a los cultivos de uso ilícito en el país ACTORES CLAVE: La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, las FARC-EP, las comunidades, y las entidades del Estado territoriales y nacionales. PLAZOS: plazo de 29 meses establecido por el Gobierno para ejecutar el Pnis en su totalidad	• https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1685 • http://www.odc.gov.co/acuerdos_habana • https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654 • https://cesed.uniandes.edu.co/evidencia-de-programas-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-implementados-en-colombia-asia-y-latinoamerica-enseanzas-para-el-caso-colombiano/ • <a "="" href="http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170919-tailandia-ejemplo-exito/tailandia-ejemplo-exito.html#:~:text=">http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170919-tailandia-ejemplo-exito/tailandia-ejemplo-exito.html#:~:text= Se exploro en diversa bibliografia acerca de diversos programas relacionados con la sustitución de cultivos en paises como: Afganistan, Mexico, Taiwan, Tailandia, entre otro.
	Se llego a identificar aquellos actores que tienen influencia de manera directa e indirecta en los procesos de sustitución de tierras, siendo estos: • El PNIS • Grupos armados al margen de la ley. • campesinos. Sin embargo creemos que aquellos actores que normativamente hablando tienen el poder de cambiar o influir en la política son: • El estado a través del PNIS • Campesinos.	La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, las FARC-EP, las comunidades, y las entidades del Estado territoriales y nacionales.	La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Presidencia de la República, las FARC-EP, las comunidades, y las entidades del Estado territoriales y nacionales.
	El estado actual de la política , cinco años despues de ser firmado el tratado de paz a presentado diversidad de problemas y obstaculos que han realentizado el proyecto y en consecuencia afectado de manera directa a los campesinos que se han involucrado en el proyecto, pero sin lugar a dudas para nosotros estas se podrian resumir en cuatro: 1 falta de voluntad política, 2 despilfarro y corrupción, 3 desconfianza por parte de las comunidades , y 4 vuelta y recrudescimiento del conflicto	Brechas: falta de voluntad política, despilfarro y corrupción: • alta participación de las comunidades, empero, una participación entendida desde las realidades contextuales e incentivos adecuados, para las personas que voluntariamente quieren dejar los cultivos ilícitos y quieren acogerse a los incentivos que da el gobierno por dicha labor. • fortalecimiento del liderazgo y de las capacidades financieras y de recursos humanos de la Alta Consejería para el Posconflicto, con especial atención a la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas y de la Agencia de Renovación del Territorio, con el fin de articular las distintas entidades nacionales y locales, así como de las autoridades departamentales y municipales.	Los programas de sustitución, acompañados con asistencia técnica,tienen un impacto significativo en la reducción de cultivos ilícitos. Diferentes programas de desarrollo alternativo y de consolidación territorial han mostrado resultados positivos en el mediano y largo plazo, pero suelen no generar bajas inmediatas y funcionan en escalas limitadas. • https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1685 • http://www.odc.gov.co/acuerdos_habana • https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1654 • https://cesed.uniandes.edu.co/evidencia-de-programas-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-implementados-en-colombia-asia-y-latinoamerica-enseanzas-para-el-caso-colombiano/

	¿Qué se necesita saber?	¿Qué necesita hacer?	¿Cómo hacerlo?
Panorama del conocimiento	Se encontro que en el territorio nacional solo se ha implementado una estrategia de sustitución de cultivos ilicitos a traves del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, sin embargo en el territorio se han llevado a cabo distintas formas de intervencion al problema como lo es la erradicación forzada de los mismos mediante aspersión aerea con herbicidas.	El acuerdo de paz actual basa toda su política de drogas ilícitas en 3 pilares fundamentales: la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, consumo y narcotráfico, entrelazándose con el punto 1 de la negociación sobre desarrollo agrario. Nuestra opción de política pública es innovadora en la medida en que se enfoca más en pequeño y mediano productor, como agente fundamental del proceso de producción de drogas ilícitas. La apuesta es conforme a la generación de oportunidades alternativas de empleo, mostrando a los pequeños productores, mediante pedagogía de paz, los beneficios diferenciados de la producción agrícola lícita, de la mano de uno de los temas tratados en el punto 1, como lo es la construcción de vías terciarias que incentive y fomente que la sacada de dichos productos al mercado.	Desde la fundación “ideas para la paz”, se insiste en que la forma en que el Gobierno colombiano ha llevado a cabo el punto 4 del acuerdo no ha sido la adecuada, en tanto que deben ser modificadas de raíces condiciones que han posibilitado que los cultivos ilícitos permanezcan en los territorios, para que exista una verdadera transformación agraria. Esta remarca la necesidad de garantizar que las medidas de sustitución de cultivos ilícito hagan parte de la política de desarrollo rural conectada con el punto 1, en su sentido más amplio, por tanto proponenel fortalecimiento del liderazgo y de las capacidades financieras y de recursos humanos de la Alta Consejería para el Posconflicto, con especial atención a la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas y de la Agencia de Renovación del Territorio, con el fin de articular las distintas entidades nacionales y locales, así como de las autoridades departamentales y municipales. De otra parte, el OSEPP (Observatorio de Políticas Públicas) de la Universidad Santo Tomás, plantea que, como bien lo ha demostrado la experiencia, las políticas públicas de este tipo, deben estar guiadas por modelos de gobernanza con una alta participación de las comunidades, empero, una participación entendida desde las realidades contextuales e incentivos adecuados, para las personas que voluntariamente quieren dejar los cultivos ilícitos y quieren acogerse a los incentivos que da el gobierno por dicha labor.
	Efectivamente, uno de los grandes retos que se plantea dicha planeación de política pública inicialmente son: 1 falta de voluntad política, no solo a nivel de las altas esferas del poder estatal como la Alta Consejería para el Posconflicto, sino a nivel de gobierno local. 2 despilfarro y corrupción a la hora de asignar recursos para la implementación de dichos programas de erradicación y subsidios. 3 desconfianza por parte de las comunidades hacia con las instituciones estatales que desarrollan dichos programas. y 4 vuelta y recrudescimiento del conflicto en las zonas más afectadas no solo por el cultivo, sino también por el tráfico de drogas ilícitas.	Sin duda, una de los mayores retos a tratar son las prácticas culturales que ya han sidonaturalizadas e interiorizadas por los territorios con respecto a los cultivos ilícitos, un ejemplo claro de ello, son territorios en el sur de Colombia como Guaviare o Caquetá, donde la pasta base de cocaína se ha convertido en la moneda oficial para intercambiar bienes y ofrecer servicios, esto de alguna forma representaría una obstáculo enorme en la implementación de varios de los programas que componen la política pública. Otro factor cultural importante que dificultaría o incluso imposibilitaria la implementación de dicha política sobre drogas ilícitas podría ser la noción ancestral que muchos pueblos indígenas tienen alrededor de plantas como la coca, esto de alguna forma estaría violando esa autonomía otorgada constitucionalmente a los indígenas de autodeterminarse.	Los principales motivos por los cuales el público, los grupos de interés, y las empresas podrían rechazar la alternativa de política pública son: 1. La concepción peyorativa que una parte de la opinión pública (mayormente en las ciudades) tiene frente a la implementación del acuerdo de paz. 2. La desinformación y manipulación mediática de la que son presa, muchos ciudadanos del común. 3. El fuerte arraigo hacia una ideología política 4. Puesta en peligro de intereses económicos no solo de empresas, sino de grupos de interés por igual. 5. Pérdida de poder estratégico de las empresas en zonas donde la ausencia estatal han incrementado su patrimonio por la falta de regulación 6. Estigmatización tacita hacia ciertos grupos que históricamente han puesto en peligro intereses empresariales de muchas factorías
	La pertinencia del tema se basa en la relevancia histórica que los gobiernos gobiernos de turno le han dado al tema de los cultivos ilícitos, y más específicamente, al narcotráfico. Uno de los ítems donde Colombia gasta más su presupuesto anual es en la lucha contra el narcotráfico, y concomitantemente contra el cultivo, base de dicho proceso. Además hay que recordar que Colombia depende mucho de aliados estratégicos, como EEUU, que le exigen, a veces de materia taxativa, que este sea un tema central a la hora de llevar acabo políticas de seguridad estatal, para así seguir manteniendo relaciones de cooperación prósperas entre naciones. Desde el ámbito social, el tema toca muchas fibras dado el estigma funesto que ostenta Colombia como uno de los mayores países exportadores de estupefacientes del mundo, aún hoy en día. Asimismo, el tema cobra relevancia cuando poco a poco degrada los valores éticos que basan una sociedad, porque el cultivo es solo el insumo; lo que verdaderamente crea conflictos que recrudescen la violencia es el narcotráfico.	Aunque la coca sigue siendo ilegal, es el único sustento posible para muchas familias y el hecho que a lo largo de estos 5 años los gobiernos de turno no han hecho mas que incumplir con los acuerdos de paz y pactos en los territorios, generando desconfianza en el Estado, es por esto que se debe crear una institucionalidad que supere la diferencia del Estado en las regiones o lo que la Comisión de la Verdad ha denominado como “factores de persistencia” del conflicto armado y asimismo, tener medidas concretas que no se vean permeadas por el narcotráfico para brindar soluciones verdaderas a este fenómeno	Uno de los puntos más álgidos que se trataron en la Habana y que preocupaba (y sigue preocupando) a la sociedad internacional veedora del acuerdo, es la aspersión aérea con glifosato para la agilización del proceso de erradicación, no obstante, esta quedó descartada a raíz de la evidencia de los efectos nocivos que este químico tiene sobre la salud humana. A pesar de lo anteriormente dicho, según el periodico argentino infobae como fuente, el ministerio de defensa de colombia sigue insistiendo en que la aspersión aérea sería una posibilidad viable para que de manera más efectiva se erradiquen cultivos ilícitos, y se cumpla la meta del 2021, proyectada a la erradicación de 130,000 hectáreas de cultivos ilícitos.
Redes y enlaces	Con el fin de obtener resultados mas eficientes y duraderos se busco diversidad de campañas llocales, y recomendaciones de diversos actores frente a la política y se lleo a la conclusión que uno de los factores problema que han obstaculiado el proces es la falta de unificación de las medidas de sustitución de cultivos ilícito con la política de desarrollo rural.	Se busca trabajar de la mano de las rredes oficiales presentes en los cinco departamentos de la mano con el PNIS y la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas, con el fin asi de facilitar el acercamiento con las familias y comunidades afectadas, puesto que estos ya cuentan con el contacto directo con las mismas, y a su vez reforzar la relación entre estos para que de esta manera se logre recuperar la confianza frete al estado que encontramos como obstaculo en los diversos territorios.	Creemos importante la creación de diversos contactos de diversos sectores que puedan ayudarnos a generar una relación mas estrecha y de mayor confianza con los locales, es por esto que la creación de alianzas oficiales con asociaciones especializadas en el tema desencadenaria en una mejora en cuanto al trato que se le lleva a las familiasd y de igual forma, podria llevar a convenios beneficiosos de mutua relación para la formación de ´nuestro equipo en territorios.