

## International Crisis Group

---

Report Part Title: Los problemas de la sustitución

Report Title: Raíces profundas:

Report Subtitle: coca, erradicación y violencia en Colombia

Report Author(s): International Crisis Group

Published by: International Crisis Group (2021)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep31402.7>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

*International Crisis Group* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to this content.

## IV. Los problemas de la sustitución

Ante la oportunidad de abandonar el cultivo de coca después del acuerdo de paz de 2016, la gran mayoría de los campesinos involucrados aceptó hacerlo voluntariamente. En un principio, el PNIS firmó acuerdos a nivel comunitario, en los que todos los residentes de un área determinada se comprometieron a llevar a cabo la sustitución. Estos acuerdos incluyeron aproximadamente 188 000 familias, alrededor del 80 por ciento de todos los campesinos que se cree están involucrados en los cultivos<sup>108</sup>. A diciembre de 2019, habían erradicado colectivamente aproximadamente 40 000 hectáreas<sup>109</sup>.

### A. Diseño e implementación defectuosos

Los defectos del enfoque del PNIS fueron evidentes para el gobierno y los campesinos casi de inmediato. El PNIS les prometió a los campesinos inicialmente pagos mensuales y apoyo para la agricultura de subsistencia, seguidos de fondos para iniciar un nuevo proyecto económico. El programa también prometió planes de desarrollo comunitario para la construcción de carreteras y la prestación de servicios de salud en las zonas rurales. Sin embargo, no se contaba con la capacidad ni los recursos estatales para lograr estos ambiciosos objetivos. Solo un puñado de funcionarios trabajaba en el programa cuando empezó, con unos pocos basados fuera de Bogotá. El costo estimado del programa fue de cuatro billones de pesos, o \$ 1,14 mil millones de dólares, significativamente más que el presupuesto del Ministerio de Agricultura para todos los demás programas rurales<sup>110</sup>. Casi todos esos fondos tenían que provenir del presupuesto nacional de Colombia, ya que los donantes extranjeros se han mantenido al margen del programa citando su abrumador costo y su dependencia excesiva en subsidios destinados a cultivadores individuales en lugar del desarrollo de comunidades. Las sanciones persistentes de EE. UU. contra las FARC también impiden la participación o la ayuda estadounidense para los combatientes desmovilizados, algunos de los cuales participaron inicialmente en la concepción y ejecución del programa<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Procuraduría General, noviembre de 2020.

<sup>109</sup> "Informe No. 19: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos PNIS", UNODC y Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 12 de noviembre de 2019.

<sup>110</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020. "Presupuesto del MinAgricultura y sus entidades será de \$2,4 billones", *CONTEXTOGANADERO*, 4 de diciembre de 2018.

<sup>111</sup> Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020; diplomático con sede en Bogotá, enero de 2021. Desde 1997, el Departamento de Estado de EE. UU. ha designado a las FARC como una organización terrorista extranjera, prohibiéndole a cualquier ciudadano o entidad estadounidense brindar apoyo material legalmente. También fueron clasificadas como un grupo terrorista global especialmente designado bajo la Orden Ejecutiva 13224 en 2001. Estas designaciones no han sido revocadas, a pesar de la desmovilización del grupo, y han impedido que la ayuda exterior de los EE. UU. se utilice para cualquier programa, incluidos los combatientes desmovilizados de las FARC. "Foreign Terrorist Organizations", Departamento de Estado de EE. UU., Oficina de lucha contra el terrorismo; "Executive Order 13224", Departamento de Estado de EE. UU., Oficina de lucha contra el terrorismo, 23 de septiembre de 2001.

Posteriormente, algunos cultivadores de coca que destruyeron sus propios cultivos esperando recibir apoyo del gobierno fueron excluidos del programa. Cuando Duque asumió el cargo, argumentó que restricciones financieras requerían limitar la participación en el programa a 99 000 familias, aproximadamente la mitad de las que originalmente habían expresado interés<sup>112</sup>. En lugar de respetar los acuerdos colectivos firmados con comunidades enteras, el gobierno buscó acuerdos individuales con cultivadores. Pero muchos de los excluidos de los beneficios del programa ya habían eliminado sus cultivos. Por ejemplo, el gobierno firmó cinco convenios colectivos en la región del Chocó entre febrero de 2017 y abril de 2018, y muchas familias arrancaron voluntariamente sus plantas<sup>113</sup>. Pero posteriormente no se incluyó ningún hogar de estos en el programa de sustitución. Grupos de la sociedad civil afirman que algunas comunidades se han negado desde entonces a interactuar con cualquier agencia estatal por frustración<sup>114</sup>.

Para aquellos que sí calificaron para el programa, los plazos para los pagos y el apoyo demostraron ser demasiado optimistas. Los pagos que se suponía serían entregados mensualmente durante el primer año se implementaron lentamente, con el 92 por ciento de las familias empezando a recibirlos solo a finales de 2020. Al 1 de diciembre de 2020, solo el 3 por ciento de las familias del PNIS habían recibido capital inicial para apoyar la creación de un nuevo proyecto económico, para lo que se suponía recibirían hasta \$2900 dólares<sup>115</sup>. Además, los pagos a personas y familias son solo una parte del programa. Incluso si el gobierno proporciona más apoyo para nuevas actividades agrícolas este año, su viabilidad dependerá de un desarrollo rural más amplio. Los productores seguirán enfrentándose a carreteras en mal estado, precios fluctuantes y créditos inaccesibles, problemas que afectan más a los cultivos lícitos que a la coca.

#### B. *Amenazas, tensiones y repercusiones*

Tanto el diseño del programa como su implementación defectuosa han puesto en peligro a los beneficiarios. Por temor ante la presencia de grupos armados, algunos cultivadores consultaron con los combatientes locales antes de inscribirse. En el sur de Córdoba, el cartel Gaitanista les dijo a los campesinos que podían inscribirse, pero luego los chantajeó por una parte de la ayuda estatal<sup>116</sup>. Una persona en el Guaviare relató un esfuerzo para conseguir el visto bueno del Frente 1, una facción disidente de las FARC, que nunca accedió a desmovilizarse:

A principios de 2017, la Comisión de Campesinos fue y habló con el comandante y le preguntó si podían unirse al programa. El comandante dijo, hagan lo que quie-

---

<sup>112</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020. Unas 87 182 familias que formaron parte de los acuerdos colectivos no pudieron ingresar al programa, "Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz", Procuraduría General, septiembre de 2020, p. 288.

<sup>113</sup> "Informe de Gestión PNIS 2019", Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 31 de diciembre de 2019, p. 11.

<sup>114</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de la sociedad civil que trabaja en el monitoreo del PNIS, noviembre de 2020.

<sup>115</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020.

<sup>116</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario, Defensoría del Pueblo, Montería, octubre de 2019.

ren, pero también les advirtió que sería una pérdida de tiempo; el gobierno no cumpliría. ... Ahora que no ha funcionado como se esperaba, los disidentes le están recordando a la gente, ¿no es que les dijimos?

Al comienzo, el Frente 1 no amenazó a los participantes del PNIS, sino que buscó cierto grado de control sobre el programa. Varios panfletos circularon advirtiéndole a las personas que se presumía habían hecho afirmaciones falsas sobre cultivos de coca para recibir subsidios, para que abandonaran la zona<sup>117</sup>. Cuando se retrasaron los pagos y el apoyo prometidos por el gobierno, algunos campesinos que se habían inscrito sintieron que habían sido devueltos a los brazos de los disidentes. Presuntamente en protesta por el incumplimiento del gobierno con los cultivadores, el Frente 1 restringió el acceso a áreas que la UNODC necesitaba monitorear para verificar el cumplimiento del programa<sup>118</sup>.

A nivel nacional, los líderes comunitarios que abogaron por la sustitución, así como los beneficiarios del programa, han sido objeto de crecientes amenazas y violencia<sup>119</sup>. Según un estudio, los asesinatos de líderes sociales en áreas comprometidas con la sustitución aumentaron en un 546 por ciento<sup>120</sup>. Las comunidades atribuyen esta violencia en parte a los grupos armados que se oponen a la sustitución, pero también a las tensiones locales por el incumplimiento de las promesas del programa. Un funcionario de la ONU le dijo a Crisis Group: "El incumplimiento significa que los líderes comunitarios están llevando todo el cargo político"<sup>121</sup>. Las muertes también pueden deberse a una iniciativa más amplia de nuevos grupos armados o en expansión para consolidar su control territorial al eliminar las voces civiles más expuestas<sup>122</sup>. Funcionarios del PNIS también informan que operadores externos contratados para ofrecer asistencia técnica y diseñar proyectos de vida han recibido amenazas y, en ocasiones, no han podido acceder a algunas comunidades<sup>123</sup>.

La lenta implementación del programa de sustitución también ha exacerbado las tensiones entre vecinos, particularmente en áreas donde no todos los cultivadores de coca se adhirieron a la iniciativa. Los beneficiarios que temen ser expulsados del programa se preocupan por los cultivos de sus vecinos, especialmente en áreas donde no hay títulos de propiedad claros para demarcar los terrenos<sup>124</sup>.

<sup>117</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

<sup>118</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, noviembre de 2020.

<sup>119</sup> Aproximadamente el 65 por ciento de las amenazas denunciadas están dirigidas a beneficiarios del programa, mientras que el 35 por ciento son contra líderes. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del PNIS, noviembre de 2020.

<sup>120</sup> Lucas Marín Llanes, "Unintended Consequences of Alternative Development Programs: Evidence from Colombia's Illegal Crop Substitution", Universidad de los Andes, octubre de 2020. Informe de Crisis Group, *Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia*, op. cit.

<sup>121</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, San José del Guaviare, diciembre de 2020.

<sup>122</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en políticas internacionales de drogas, noviembre de 2020.

<sup>123</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionarios locales y senior del PNIS, noviembre de 2020.

<sup>124</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionario local del PNIS y excultivadores de coca, San José del Guaviare, noviembre y diciembre de 2020.

### C. *Los riesgos de volver a la coca*

La eficacia del programa de sustitución ha variado significativamente entre las regiones. La sustitución parece funcionar mejor en áreas donde los grupos armados tienen una presencia limitada y donde una gran parte de la comunidad se ha inscrito. Los funcionarios locales dicen que la participación masiva ha sido vital para el éxito del programa piloto inicial del PNIS en Briceño, Antioquia, donde comunidades enteras abandonaron la coca para evitar conflictos entre vecinos<sup>125</sup>.

En otras áreas, los beneficiarios del PNIS dicen que varios cultivadores intentan regresar a la coca por necesidad económica. Como dijo un participante del programa, "Si no hay cambios, [los grupos armados] podrían convencer fácilmente a los campesinos de que vuelvan a cultivar coca". Participantes del PNIS han reportado pérdidas de ingresos anuales de aproximadamente el 50 por ciento<sup>126</sup>. Familias vinculadas al programa dicen que algunos de sus vecinos han alquilado partes de sus tierras para que otros cultiven coca o han enviado a familiares a trabajar como jornaleros en grandes plantaciones<sup>127</sup>. Funcionarios del programa de sustitución hacen eco a estas preocupaciones, argumentando que la resiembra es significativamente más frecuente de lo que sugeriría la cifra de la UNODC del 0,2 por ciento, ya que los campesinos trasladan sus cultivos a diferentes terrenos que no están sujetos a verificación<sup>128</sup>.

En la medida en que las autoridades creen que participantes del programa están replantando, los suspenden o expulsan del programa. Mientras intenta incrementar la erradicación forzosa, el ejército comparte las coordenadas de los terrenos de coca detectados con el PNIS, donde éstos son cotejados<sup>129</sup>. En un intento por prevenir la doble inscripción en los programas de ayuda estatal, el gobierno también ha suspendido a las familias que encuentra inscritas en programas anteriores de sustitución de coca, que reciben otros beneficios estatales, como asistencia por pobreza para los ancianos, o cuyos detalles de registro no corresponden con su identificación oficial del Estado<sup>130</sup>. Si un beneficiario del PNIS es contratado como empleado asalariado, tampoco se considera habilitado para recibir ayudas. A finales de 2019, unas 11 000 familias habían sido suspendidas del programa. Ese número se redujo a aproximadamente 700 a principios de 2020, a medida que el PNIS intentó ya fuera resolver las controversias o eliminar definitivamente a los participantes<sup>131</sup>.

<sup>125</sup> Los cultivadores de Briceño también se sintieron seguros al aceptar sembrar cultivos sustitutos porque el proceso de paz había eliminado al grupo armado dominante de la zona, las FARC. Entrevista de Crisis Group, líder de organización de víctimas, Briceño, diciembre de 2020.

<sup>126</sup> Gutiérrez, op. cit., p.77.

<sup>127</sup> Entrevistas de Crisis Group, excultivadores de coca, Briceño y San José del Guaviare, noviembre y diciembre de 2020.

<sup>128</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, funcionario senior de la Presidencia de Colombia, noviembre de 2020; "Segundo informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz", op. cit., p. 285.

<sup>129</sup> Entrevista de Crisis Group, oficial militar senior, noviembre de 2020.

<sup>130</sup> Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del gobierno local, observadores de la sociedad civil, organizaciones de asistencia legal, noviembre y diciembre de 2020. "Acción de Tutela: Vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, el mínimo vital y la igualdad material de familias cocaleras vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito", Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, 28 de febrero de 2020.

<sup>131</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Procuraduría General, noviembre de 2020.

El gobierno reconoce muchas de las preocupaciones, pero culpa a la falta de financiación y al supuesto diseño deficiente del programa por parte de la administración anterior, en particular su enfoque en pagarle a las familias para que cambien de cultivo sin alterar las bases de la economía local. Sin abandonar el programa, algunos funcionarios dicen que su objetivo es implementar nuevas iniciativas dirigidas a comunidades enteras y asegurarles a los campesinos que sus nuevos cultivos tendrán mercados garantizados<sup>132</sup>. Estos nuevos proyectos no hacen parte del PNIS y funcionarán “al ritmo con los recursos disponibles”, dicen, dependiendo en gran medida de las contribuciones de donantes extranjeros<sup>133</sup>. Hasta ahora, han incluido acuerdos con comunidades específicas destinados a sustituir la coca a cambio de mejoras en la infraestructura y otorgar títulos formales de propiedad<sup>134</sup>.

Si bien es probable que cualquier esfuerzo en esta dirección tenga un impacto limitado sin una reforma agrícola y rural más amplia, como se describe en el acuerdo de paz de 2016, el enfoque del gobierno en las áreas rurales es abiertamente ambivalente<sup>135</sup>. Funcionarios argumentan que es logística y financieramente imposible crear mercados que funcionen para los productos agrícolas en las áreas de cultivo de coca; en cambio, abogan por proyectos más cercanos a la ciudad. “En lugar de hacer llegar el Estado al territorio, deberíamos llevar a la gente a donde está el Estado”, como dijo una persona del partido de gobierno elegida al Senado<sup>136</sup>.

El programa de sustitución sí contempla algunas mejoras a la infraestructura rural, aunque a mediados de 2020 estas solo habían comenzado en ocho municipios<sup>137</sup>. Además, una serie de dieciséis Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, también estipulados en el acuerdo, financian varios proyectos locales en antiguas zonas de conflicto. Donantes internacionales también han intervenido para financiar la reforma rural, incluido el crédito de \$100 millones de dólares del Banco Mundial para ayudar a actualizar el registro de la propiedad en Colombia<sup>138</sup>. Pero estas iniciativas todavía están lejos de ser el plan estatal para corregir la desigualdad rural delineado en el acuerdo de paz de 2016, que incluyó 36 reformas legales, 21 de las cuales aún están pendientes<sup>139</sup>.

---

<sup>132</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, diciembre de 2020.

<sup>133</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior, Presidencia de Colombia, diciembre de 2020.

<sup>134</sup> Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario senior del PNIS, noviembre de 2020.

<sup>135</sup> El punto 1 del acuerdo de paz de 2016 prevé una “transformación estructural del campo”. Acuerdo final.

<sup>136</sup> Entrevista de Crisis Group, senador, partido Centro Democrático, Bogotá, enero de 2020.

<sup>137</sup> Estos proyectos se enmarcan en los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo. “Gobierno Nacional pone en marcha el Pisda, otra herramienta para combatir economías ilegales y cultivos ilícitos en los territorios”, Presidencia de Colombia, 31 de julio de 2020.

<sup>138</sup> “¿Catastro multipropósito resolverá el problema de la tierra en Colombia?”, *Semana Rural*, 19 de enero de 2021.

<sup>139</sup> “¿En qué va la paz a 2 años del gobierno Duque?”, Congreso de Colombia, agosto de 2020.