

¿OBSOLESCENCIA PROGRAMADA? LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SUSTITUCIÓN Y SUS INCONSISTENCIAS*

Francisco Gutiérrez Sanín, Docente Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: fagutierrez@unal.edu.co

Diana Ximena Machuca Pérez, Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: dxmachucap@unal.edu.co

Sebastián Cristancho, Politólogo y estudiante de la maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del IEPRI. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: scristanchob@unal.edu.co

RESUMEN

El acuerdo de paz colombiano da un papel explícito y una gran centralidad a una compleja política pública de sustitución (con el nombre de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, PNIS). Sostendremos que el Estado ha incumplido desde el principio, sistemática y masivamente, la implementación del programa. Con el arribo al poder del presidente Duque, en algunos sentidos cruciales se ha procedido a su desmonte. Argumentamos que los problemas del PNIS están relacionados con por el complejo juego de coaliciones políticas asociado al intento de replantear la política antidrogas como instrumento de paz y no de guerra. Nuestro análisis enfatiza el proceso político, la naturaleza de las coaliciones, la contingencia y las secuencias temporales en la implementación del Acuerdo de Paz.

Palabras clave: Cultivos ilícitos, Sustitución, Políticas, Colombia.

¿PROGRAMMED OBSOLESCENCE? THE IMPLEMENTATION OF SUBSTITUTION AND ITS INCONSISTENCIES

ABSTRACT

The Colombian peace agreement gives an explicit role and great centrality to a complex public policy of substitution (with the name of Integral National Program of Substitution of Illicit Use Crops, PNIS). We will argue that the State has systematically and massively failed to implement the programme from the outset. With the arrival in power of President Duque, in some crucial ways it has been dismantled. We argue that the problems of the PNIS are related to the complex game of political coalitions associated with the attempt to rethink anti-drug policy as an instrument of peace rather than war. Our analysis emphasizes the political process, the nature of the coalitions, the contingency and the temporal sequences in the implementation of the Peace Agreement.

Keywords: Illicit crops, Substitution, Policies, Colombia.

* Este artículo es presentado en el marco del proyecto “Drugs & (dis)order: building peacetime economies in the aftermath of war” financiado por el Global Challenges Research Fund (ES/P011543/1), <https://drugs-and-disorder.org>. También es resultado del Convenio con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) para hacer una caracterización del campesinado cocalero.

Fecha de recepción: 11/10/2019

Fecha de aprobación: 28/12/2019

INTRODUCCIÓN

Una de las especificidades del Acuerdo de Paz colombiano es que da un papel explícito y una gran centralidad a una compleja política pública de sustitución (con el nombre de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito, PNIS). Sostendremos en este artículo que el Estado ha incumplido desde el principio, sistemática y masivamente, la implementación del programa. Con el arribo al poder del presidente Duque, en algunos sentidos cruciales se ha procedido a su desmonte.

¿Cómo explicar esto? Argumentamos que –desde el punto de vista de la presencia del Estado en los territorios– esto se debe a tres factores. Primero, incapacidades básicas, que se expresan sobre todo en burocracias débiles con márgenes de decisión limitados. Segundo, una gran descoordinación, en al menos dos sentidos: con respecto de otras agencias y burocracias nacionales y con respecto de los otros aspectos del Acuerdo de Paz. Tercero, una persistente exclusión social incorporada al programa, que se manifiesta en procesos políticos y procesos administrativos. Esta exclusión va directamente en contra del espíritu y la letra de los acuerdos de paz (principios del programa consignados en el punto 4.1.1), pero también de cualquier noción razonable de desarrollo alternativo (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015).

Pero, a su vez, el hecho de que estos problemas hayan aparecido de manera tan endémica y temprana, y que empeorarán con el tiempo, requiere de una explicación. Aunque, como muestran Acero, Parada y Machuca en su artículo, el PNIS estuvo marcado desde el principio por serios problemas de diseño, siguió manteniendo una promesa de cambio positivo para todos los actores involucrados en el proceso de paz (Vargas, 2015). Tal promesa implicaba ganancias no solo para los campesinos y otros actores, sino también, y de manera muy tangible, para el Estado. De hecho, el planteamiento de que la sustitución voluntaria a través de la transformación territorial construya un sistema de incentivos positivo y autosostenible para el Estado y para los sectores sociales –un “gana-gana” o círculo virtuoso– está claramente trazado en el Acuerdo de Paz.

La transformación productiva hacia economías legales abría puertas de acceso a la tierra, a bienes públicos (la llamada Reforma Rural Integral [RRI]) y a mejor calidad de vida (legalización y reducción de la violencia) a los habitantes del territorio. A la vez, permitía al Estado extender su alcance territorial, desmontar las economías ilícitas que eran el “combustible del conflicto” y legitimarse. No poco, si se tiene en cuenta que uno de los escasos puntos de contacto entre coaliciones pro y antipaz durante el debate público de estos últimos años es considerar el problema de las economías ilícitas uno de seguridad nacional –véanse declaraciones en este sentido de Santos y Duque, respectivamente en *Semana* (6 de diciembre de 2012) y Torrado (2019). Se suponía asimismo que el Estado mejoraría su desempeño al calor de las demandas territoriales por la implementación (véanse principios de la RRI). Esto tampoco se ha visto de forma tan diáfana.

En síntesis, sostenemos que el PNIS ha tenido fallas fundamentales en su implementación, que ellas se relacionan con incapacidad, descoordinación y exclusión, y que estas a su vez se explican

por el complejo juego de coaliciones políticas asociado al intento de replantear la política antidrogas como instrumento de paz y no de guerra. ¿En qué consiste ese juego? ¿Por qué ha conducido a incapacidad, descoordinación y exclusión cada vez peores en la implementación del PNIS? Nuestra explicación es la siguiente. Iniciativas asociadas a los cultivos ilícitos requieren de un gran capital político, pues se enfrentan a coaliciones poderosas y sólidamente establecidas, con apoyos a todos los niveles territoriales (desde el global hasta el local). Argumentaremos que la coalición santista pro-paz tenía la capacidad de impulsar algunas reformas significativas –como detener la fumigación– pero a la vez límites severos en términos de desarrollar medidas hacia la inclusión y el fortalecimiento del Estado. A medida que se fue debilitando por sucesivas derrotas, su desempeño empeoró y terminó por ceder ante otra coalición cuyo programa básico era el retorno a la guerra contra las drogas y a su vínculo con la guerra contrainsurgente.

Destacamos en esta explicación los problemas de acción colectiva dentro de cada coalición, sobre todo la ardua compatibilidad de incentivos entre actores que operan a distintos niveles territoriales al interior de cada una de ellas. En específico, mostramos que los vínculos claves del PNIS con otros eslabones del Acuerdo de Paz eran en extremo difíciles de alcanzar dada la naturaleza de la coalición santista. Por consiguiente, nuestra explicación enfatiza el proceso político, la naturaleza de las coaliciones, la contingencia y las secuencias temporales en la implementación del Acuerdo de Paz.

[138]

El artículo procede en el siguiente orden. En la primera parte ubicamos las estrategias y componentes del PNIS. Luego hacemos una revisión de literatura sobre el cumplimiento y la capacidad del Estado en los procesos de paz y con respecto del PNIS en particular. En un tercer apartado exploramos los incumplimientos y fallas del programa. La cuarta sección describe la debilidad institucional, la descoordinación y las exclusiones que caracterizan al programa. A partir de allí, intentamos dar algunas luces sobre las coaliciones políticas que estuvieron detrás del proceso de implementación. En las conclusiones recapitulamos y reflexionamos sobre las relaciones entre la dimensión operacional del programa y el proceso político al que este estuvo articulado.

Nos apoyamos para este artículo tanto en información pública como en fuentes por completo nuevas. Usamos datos aportados por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) a través de derechos de petición y acciones de tutela que realizó el equipo jurídico del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Por la misma vía, contamos con informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), con información sobre inscripciones, suspensiones y retiros del PNIS. También presentamos resultados de la encuesta que hicimos a las personas inscritas en el programa en los municipios de Tumaco y Puerto Asís durante los meses de junio y julio del 2019¹; así como información recolectada en el trabajo de campo².

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

¹ Para más información sobre ficha técnica de la encuesta consúltese el reporte en: <http://www.observatoriodetierras.org/>

² Para el seguimiento al PNIS el trabajo de campo se desarrolló en tres zonas: Puerto Asís (Putumayo), Tumaco (Nariño) y Tibú (Norte de Santander).

Según el Acuerdo de Paz y la normatividad del PNIS (decreto 1081/2015, decreto ley 896/2017 y decreto 362/2018) el programa se encuentra conformado por cuatro estrategias de atención para la sustitución de los cultivos de uso ilícito (tabla 1).

Tabla 1. Estrategias y componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Estrategia	Componentes
Plan de Atención Inmediata Individual	Asistencia alimentaria de 12 millones de pesos con pagos bimensuales (2 millones de pesos) durante un año Seguridad alimentaria por 1 millón 800 mil pesos Proyecto productivo de corto plazo de 9 millones de pesos; y proyecto productivo de largo plazo de 10 millones de pesos Asistencia técnica durante 24 meses por 3 millones 200 mil pesos
Plan de Atención Inmediato Comunitario	Educación y empleo, entre otros
Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda)	Planes participativos con los siguientes componentes: tierra, educación, salud, vías y vivienda. Articulación de los Pisda con los PDET
Tratamiento Penal Diferencial	Formulación y trámite de Ley de Tratamiento Penal Diferencial

Fuente: elaboración propia con base en el decreto ley 896/2017 y UNODC (2019).

En cuanto al direccionamiento del programa los decretos 1081/2015, 896/2017 y 362/2018 encargaron a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) su implementación. Además, tomando como referencia el enfoque participativo y territorial del Acuerdo de Paz, el programa constituyó una serie de instancias de participación desde lo veredal hasta lo nacional que contaría con la presencia de organizaciones sociales, funcionarios del Estado y delegados de las Farc.

En este esquema inicial propuesto en el Acuerdo de Paz y luego en el decreto ley 896/2017 se presentaba una gran articulación entre el punto 1 y el punto 4 –sobre todo entre los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda) y los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)³–. Sin embargo, la Hoja de Ruta Metodológica de Intervención del PNIS, un documento creado en agosto de 2017 para definir los tiempos y ritmos del programa, comenzó con lo siguiente:

- a. Firmas de acuerdos colectivos e individuales.
- b. Levantamiento de las matas de coca.
- c. Verificación de Naciones Unidas.

Como lo muestra el gráfico 1, la implementación del PNIS iniciaba con la socialización del programa y el desarrollo de asambleas comunitarias en los territorios. Luego se procedía con la firma de Acuerdo Colectivos, un documento en el cual los campesinos (a través de organizaciones sociales), el Estado (gobiernos departamentales y municipales) y delegados de las Farc expresaban

³ Los PDET son una herramienta de planificación e inversión propuesta en el punto 1 del Acuerdo de Paz que pretende implementar medidas relacionadas con el acceso a tierra, infraestructura, educación, vivienda, entre otras, en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional (decreto ley 896/2017).

su voluntad de participar en el programa. Posteriormente, se procedía con la firma de acuerdos individuales entre delegados del gobierno y las Farc y las familias afectadas por los cultivos ilícitos.

Como parte de la construcción de confianza con las comunidades, se propuso un mecanismo que ratificaba de manera simultánea el compromiso de gobierno y comunidades: primero, el gobierno efectuaba el primer pago de la asistencia alimentaria inmediata (que coincidía con el inicio de la asistencia técnica); luego, dentro de los dos meses siguientes la familia se comprometía al levantamiento total de los cultivos ilícitos (véase secuencia gráfico 1). Finalizado este periodo, venía la verificación de la UNODC que daba lugar al segundo pago de la asistencia alimentaria.

Según esta hoja de ruta, la construcción de los Pisda (los llamados Plantes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo) y su articulación con los PDET (los llamados Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) se muestran como procesos posteriores y finales a estas fases de inscripción, verificación y pago de la asistencia alimentaria⁴. Asimismo, el diseño de los proyectos productivos y el PAI Comunitario quedaron planteados después de la verificación y el pago de la seguridad alimentaria.

De acuerdo con el decreto ley 896/2017 la duración del PNIS tiene una vigencia de diez años (la misma de los PDET, art. 9). No obstante, dada la lógica de implementación que ha hecho énfasis en el levantamiento de las matas y algunos componentes del PAI Individual, el programa duraría dos años (un año de pagos de asistencia alimentaria y 24 meses de asistencia técnica) (UNODC, 2017).

[140]

Gráfico 1. Proceso de construcción de confianza con las comunidades



Fuente: UNODC (2018).

Es importante destacar que un elemento positivo fundamental para la puesta en marcha del PNIS fue la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato. El Consejo Nacional de Estupeficientes la aprobó en 2015 tras acoger la recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Esta recomendación se derivó de la clasificación de este herbicida como “probablemente carcinogénico para humanos” (Grupo 2A) por parte de la Agencia Internacional para la Investi-

⁴ De hecho, la articulación entre ambos componentes (Pisda-PDET) llegó hasta noviembre de 2017 con la circular 17.

gación en Cáncer, la cual forma parte de la Organización Mundial de la Salud. Además, desde el Ministerio de Salud y Protección Social también se apeló al auto 073 expedido por la Corte Constitucional. En este se señalaba que en las operaciones de aspersión debería primar el principio de precaución, es decir, la verificación “con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

CAPACIDAD Y CUMPLIMIENTO: LAS PREGUNTAS SIN CONTESTAR

Parecería de sentido común suponer que el Estado incumpliría sus compromisos con los campesinos y los territorios. Ciertamente, esa era una expectativa muy difundida en terreno, según reconocimiento del propio gobierno (Gobierno de Colombia, 2018). Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla.

Por un lado, algunas evaluaciones de la implementación del PNIS son positivas (Instituto Kroc, 2019). Otras menos benévolas destacan muchos de los problemas de fondo que describimos más abajo (Arenas, Majbub y Bermúdez, 2018; Fundación Ideas para la Paz, 2019; Secretaría Técnica Cinep-Cerac, 2019), sin llegar empero a la conclusión de que nos encontramos frente a incumplimientos generalizados ni llegan a indagar las razones por las cuales hay esas fallas, o los debates políticos detrás de estas (un claro ejemplo es el Tratamiento Penal Diferencial [TPD]). Algunos autores asimismo han puesto énfasis en la posibilidad de que sean los cultivadores quienes incumplan, en la medida en que el programa contenga “incentivos perversos” (Bermúdez, 2018; Mejía, Prem y Vargas, 2019). Es inevitable inferir que la pregunta por el grado de cumplimiento en la implementación está abierta.

Por otro, Colombia parecería llenar al menos algunos de los requisitos institucionales para una implementación exitosa: prensa no censurada, división de poderes y pesos y contrapesos (Walter, 2015) y crecimiento económico (DeRouen *et al.*, 2010; Mason y Greig, 2016). Con respecto de las capacidades estatales, la literatura colombiana las caracteriza como bajas, pero en comparación con otros países en posconflicto Colombia tiene un ingreso per cápita notablemente superior y un aparato burocrático bastante más consolidado. Más aún, el PNIS estaba construido sobre un sistema de incentivos orientado a garantizar que todas las partes tuvieran un interés en cumplir sus compromisos. Para el Estado, las labores de ampliación de su alcance territorial, recuperación de confianza y reconversión de cultivos ilícitos correspondían, según tirios y troyanos, a sendos retos existenciales. La implementación del PNIS fue en paralelo con medidas que no se pueden calificar como triviales, como la suspensión de fumigaciones con glifosato, lo que apuntaría a que en principio había la posibilidad de cumplir con el espíritu del acuerdo.

Aunque las críticas a la plantilla de la paz liberal –que estableció los límites del arreglo colombiano– son frecuentes, se refieren sobre todo a temas distributivos (Van Leeuwen y Leeuwen, 2010), no necesariamente a acuerdos para reconvertir economías ilícitas (lo cual de hecho constituye una innovación del proceso colombiano). ¿Qué se puede decir sobre estos?

En este artículo respondemos de la siguiente manera a los desafíos analíticos de la literatura. Primero, mostramos en todo el detalle operacional relevante que el PNIS está marcado por incumplimientos masivos por parte del Estado. Segundo, los explicamos. Argumentamos que no pueden

[141]

entenderse sin considerar el proceso político, y en especial, las principales coaliciones involucradas en los debates y decisiones relevantes (Gutiérrez, 2019). Señalamos cómo la configuración de estas coaliciones establece un conjunto de posibilidades y también limitaciones, que el proceso político activa en coyunturas críticas. También destacamos que estas coaliciones atraviesan distintos niveles territoriales, cuyos incentivos no siempre son compatibles, lo que genera problemas de acción colectiva dentro de ellas. Es precisamente esa combinación de información operacional detallada, sistemática y de énfasis en el proceso político lo que nos permite identificar la magnitud de los incumplimientos y explicarlos.

EVIDENCIAS DE INCUMPLIMIENTO

Exponemos en esta sección que la implementación del PNIS ha estado marcada por incumplimientos a gran escala. Por su propia magnitud es difícil presentar de forma sistemática todos ellos en un solo artículo. Nos concentramos aquí en cuatro: la discusión del tratamiento penal diferenciado (en adelante TPD), la crítica situación de seguridad de los líderes involucrados en el programa, los retrasos en los componentes de asistencia alimentaria y productivos del programa y la posible reanudación de las fumigaciones con glifosato.

[142]

En efecto, en este momento –cuando ya el programa completa casi tres años de intervención– el TPD aún no se aprueba. Peor todavía, los términos en que se planteó han ido empeorando. En un primer intento, el 24 de octubre del 2017, el Ministerio de Justicia y Derecho propuso el proyecto de ley 13 vía *fast-track*⁵. Entre sus contenidos sobresalientes el proyecto cobijaba al pequeño productor de menos de 3,8 hectáreas de cultivos de hoja de coca. El entonces fiscal general de la nación Néstor Humberto Martínez acusó entonces sibilinaamente al gobierno de estar favoreciendo al narcotráfico (*Semana*, 26 de octubre de 2017).

Como resultado de ello, el gobierno presentó un nuevo proyecto de ley (197/2018) mucho más restrictivo, poniendo un umbral de 1,78 hectáreas para entrar al programa. Esto generó múltiples críticas por parte de distintos sectores, en especial de los campesinos comprometidos con la sustitución. La Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) resaltó que el proyecto desconocía las realidades de los cultivadores y de los inscritos en el PNIS (COCCAM, 2018c). A la postre, el proyecto fue archivo.

Ante la aprobación en Comisión Primera del Senado del proyecto de ley que presentaron las Farc (PL 104 de 2018), las críticas se han mantenido en la vieja concepción punitiva de política antidroga. El Ministerio de Justicia afirmó que “extender el beneficio del tratamiento penal diferenciado a otros delitos que no sean el de conservación de plantaciones, desborda lo pactado en el Acuerdo de Paz y afecta de manera negativa los esfuerzos contra el flagelo de las drogas” (*El Tiempo*, 29 de octubre de 2019). Asimismo, criticó que la definición del número de hectáreas para que el cultivador sea considerado pequeño, se concierte con las comunidades. Las voces de indignación de senadores del Centro Democrático también se hicieron sentir (*El Nuevo Siglo*, 2 de octubre de 2019).

⁵ Según el acto legislativo 01/2016 se fijó un procedimiento especial que aseguraba la implementación normativa del Acuerdo de Paz al cual se denominó *fast-track*. A partir de este instrumento, los tiempos para el trámite de las normas de la paz se agilizaron en Congreso y se otorgaron facultades especiales al Ejecutivo. No obstante, en mayo del 2017 la Corte tumbó el procedimiento (*El Espectador*, 15 de junio de 2017).

Con respecto de la seguridad, el Acuerdo de Paz en el numeral 4.1.3.1 se propuso garantizar condiciones de seguridad para las comunidades que participaran en el PNIS. Sin embargo, la violencia contra los campesinos cultivadores aún no cesa.

Los primeros meses del 2017 resultaron caóticos para el programa, pues campesinos y fuerza pública chocaron por las erradicaciones forzadas (manuales) que continuaban en los territorios. Como veremos más adelante, esta superposición entre la erradicación y la sustitución, motivada en parte por el compromiso del gobierno Santos de erradicar 50 mil hectáreas y sustituir otras 50 mil (*Colprensa*, 11 de julio de 2017), generó una de las primeras crisis del programa.

El segundo semestre del 2017 no mejoró; por el contrario, la situación de seguridad en varios territorios se agravó. Numerosos líderes que impulsaban comités cocaleros o participaban de otras instancias del PNIS fueron asesinados. De acuerdo con el informe de la COCCAM, la mayoría de líderes asesinados a diciembre del 2018 participaban “en juntas de acción comunal de su vereda y coordinaban los Comités cocaleros de sustitución de las mismas. En este sentido, estaban a cargo de la promoción y articulación de sus veredas con la implementación municipal del PNIS” (COCCAM, 2018a, p. 4). Esto incluso dificultó la verificación del levantamiento de cultivos ilícitos (UNODC, 2017).

Un tercer incumplimiento que han tenido que enfrentar las familias usuarias del PNIS es el tema de los retrasos y la falta de implementación de los componentes del PAI Individual. Al respecto, la COCCAM (2018b) expresa:

Existen dificultades en los desembolsos para algunos campesinos que ya retiraron sus cultivos de coca, el Programa de Atención Inmediata-PAI Comunitario no ha comenzado en ningún departamento, no se ha realizado ningún pago contemplado en el PAI para los recolectores de hoja de coca y no existe bancarización de los beneficiarios.

El entonces vicepresidente, general Óscar Naranjo, encargado para ese entonces de la articulación entre la política de drogas, el posconflicto y la sustitución, lo reconocía:

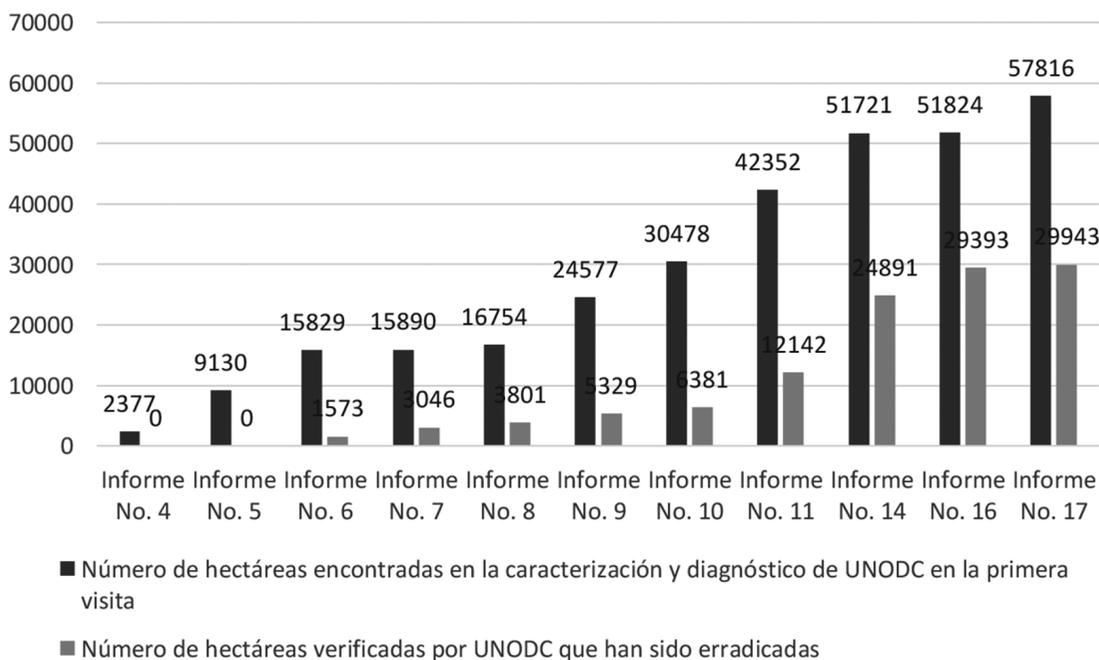
Yo fui el primero en constatar ese déficit institucional, hoy hemos superado lo que fue un déficit inicial [...] Arrancar las matas y poner a producir un cultivo de manera inmediata eso no es real, no es posible, pero para asegurarnos que haya sostenibilidad es que el programa plantea 36 millones en el transcurso de dos años [...] Pero las comunidades tienen razón. Cuando comenzó el programa hubo un déficit de asistencia para ir pensando qué sembrar (*La W Radio*, 13 de julio de 2018).

Pero estas declaraciones resultaron optimistas. Por lo demás, en concordancia con el informe de la Contraloría General de la Nación (2019) la firma de acuerdos colectivos con las comunidades se realizó entre octubre del 2016 y marzo del 2018, y se firmaron 106 acuerdos que cubrían aproximadamente a 215 mil familias. Por su lado, según el informe de la UNODC (2019) a corte de abril del 2019 se encuentran inscritas 99 097 familias. Es decir, el filtro entre los acuerdos colectivos e individuales dejó por fuera a más de la mitad de las familias que participaron en este proceso inicialmente.

[143]

Un segundo filtro y retraso del programa tiene que ver con la caracterización y la verificación del levantamiento de los cultivos que hace la UNODC. La UNODC tiene dos tareas principales en el PNIS: levantar información censal sobre la presencia de cultivos ilícitos de las familias inscritas en el programa y verificar el levantamiento de raíz de dichos cultivos (UNODC, 2017). Con el compilado de datos que arrojan los informes de la UNODC se puede apreciar un desbalance en ambas actividades, ya que mientras la caracterización y diagnóstico parecieran ejecutarse de manera expedita⁶, la verificación y certificación de las hectáreas erradicadas por las familias inscritas son lentas. Esto trae consecuencias significativas para el ritmo del programa: una, que estas acciones simplemente no van a llegar a la totalidad de los predios y veredas inscritas (Procuraduría General de la Nación, 2019); otra, ya que el segundo pago depende de esta verificación, es posible que la lógica de pagos bimensuales se incumpla⁷. El gráfico 2 evidencia que en efecto son más las hectáreas caracterizadas que las verificadas, lo que quiere decir que la UNODC caracteriza y hace diagnósticos mucho más rápido que lo que verifica.

Gráfico 2. Hectáreas caracterizadas vs. Hectáreas verificadas por UNODC



[144]

Fuente: elaboración propia con base en informes de la UNODC.

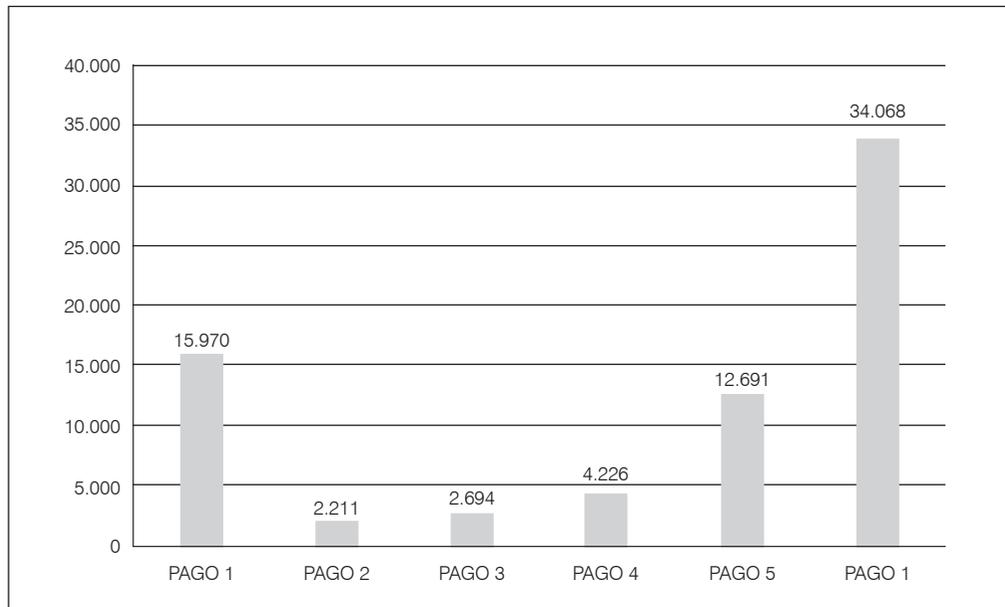
Los retrasos también se expresan en el incumplimiento de los componentes de asistencia alimentaria y productivo del PAI. El último reporte de la UNODC con corte a abril del 2019 informa que

⁶ Estos resultados en la primera actividad pueden estar conectados con la metodología mixta que utiliza la UNODC para hacer el diagnóstico. La UNODC combina la medición censal por lotes con el diagnóstico por cartografía social. Esta última agiliza el levantamiento de la información a partir de la participación de las comunidades. Es por eso que en los informes aparece que la mayoría de hectáreas registradas en los diagnósticos se deben a información levantada mediante esta cartografía. Mientras la verificación sí se hace de forma censal.

⁷ En las salidas a terreno y entrevistas recolectadas se evidencian algunas falencias de la misma UNODC en el programa. Se destaca la dificultad en los procedimientos administrativos que exige y que provocan demoras en el proceso (Aldana, 2018).

64 393 familias han recibido al menos un pago. Si se toma la información dada en la respuesta de la Consejería a corte del 30 de septiembre del 2019, solo 34 068 familias han recibido la totalidad de los pagos; mientras 71 860 familias han recibido algún pago (gráfico 3).

Gráfico 3. Número de familias que han recibido pagos a corte de 30 de septiembre de 2019



Fuente: elaboración propia con base en respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662/IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019.

[145]

En ocasiones el programa tarda tres veces más tiempo del esperado en otorgar los pagos⁸. La tabla 2 fue remitida por el PNIS y corresponde al historial de desembolsos de uno de los usuarios del programa.

Tabla 2. Fechas de pago usuario Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

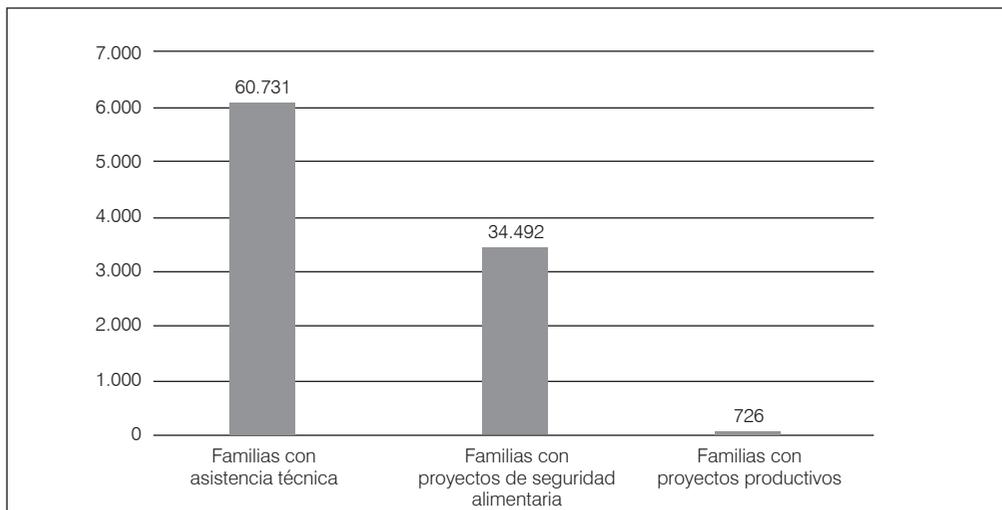
Valor giro	Fecha giro	Fecha pago	Retraso en el desembolso (meses)
2.000.000	18/12/2017	21/12/2017	
2.000.000	21/06/2018	26/06/2018	4
2.000.000	07/12/2018	17/12/2018	4
2.000.000	16/04/2019	25/04/2019	2

Fuente: respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00098853/IDM 1207004 del 28 de agosto de 2019.

⁸ Aunque en el informe de la Fundación Ideas para la Paz (2019) se indica que el 64 % de los núcleos veredales recibió pago y monitoreo a tiempo. Esta información suscita algunas dudas: primero porque no se hace el balance por familias (como se presenta la información con los pagos, la asistencia técnica, etc.); segundo, no se dice si el pago se corresponde al primero o al segundo.

Las cifras del gráfico 4 muestran que los componentes productivos del programa que cimientan las bases para la reconversión económica de las familias cultivadoras están seriamente atrasados. De acuerdo con la respuesta de la Consejería solo cerca de 700 familias tienen proyectos productivos⁹.

Gráfico 4. Familias y componentes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito según Consejería



Fuente: elaboración propia con base en respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662 / IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019.

[146]

Después de casi tres años de implementación del programa (a un año sin nuevas inscripciones) –y *ad portas* de acabarse la intervención del componente productivo– solo el 34 % de los usuarios (34 068 familias) ha recibido la totalidad de los pagos; el 60 % de las familias ha recibido asistencia técnica (cuando esta debió comenzar en el primer pago); el 34 % ha recibido sus insumos del proyecto de seguridad alimentaria (cuando estos debieron formularse y desarrollarse luego del segundo pago); y menos del 1 % ha recibido sus proyectos productivos (cuando estos debieron iniciar a los nueve meses) (respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662/IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019).

El arribo de Duque al gobierno significó un salto cualitativo en la dirección incorrecta. Primero, decidió que no se admitirían más inscritos al programa y se cambió su estatus administrativo (*La Opinión*, 28 de marzo de 2019). El decreto 179/2019 suprimió la DSCI y dejó el programa en manos de la CPEC. Segundo, impulsó la reanudación de las fumigaciones, lo cual pondría en peligro los planes de sustitución de las familias inscritas (*Caracol Radio*, 12 de septiembre de 2018). En octubre y noviembre los ministros de Defensa y Justicia apoyaron también estas iniciativas y resaltaron las tecnologías existentes para implementarlas.

EL ESTADO EN EL TERRITORIO Y LA IMPLEMENTACIÓN

En este apartado nos concentramos en la forma en la que el Estado hizo presencia en los territorios a través del PNIS, mostrando que ella estuvo signada por la incapacidad institucional y

⁹ El panorama de retrasos no mejora para el caso de los recolectores. De los cerca de 16 mil que aparecen inscritos en el programa, a abril del 2019 solo 2335 han recibido alguna asistencia alimentaria o han sido contratados para implementar obras comunitarias (UNODC, 2019).

la deficiencia administrativa; descoordinación y falta de articulación; y persistente exclusión social del programa del campesinado cultivador y de diferentes actores territoriales.

Incapacidad y debilidad institucional

De acuerdo con datos de la Consejería, el PNIS cuenta con un total de 139 personas en el ámbito nacional, las cuales en principio deberían atender las demandas, quejas y reclamos de las 99 097 familias inscritas (respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00120744/IDM 1207004 del 17 de octubre del 2019). La proporción entre funcionarios y personas a atender es ridículamente baja (más o menos un funcionario para cada 710 usuarios). Las consecuencias de esto son con facilidad imaginables. Por ejemplo, en el Putumayo hay inscritas cerca de 20 mil familias en todo el territorio y solo doce funcionarios (en este caso la proporción funcionario-usuario cae a uno sobre 1694). Es absurdo suponer que con esto se pueda llevar a cabo una empresa de transformación territorial.

La tabla 3 revela cómo es la situación con respecto a otros departamentos. Se observa que en dos de los más críticos en relación con el número de hectáreas sembradas (Nariño y Norte de Santander) la proporción es bastante mala. La Contraloría General de la Nación (2019) afirma que el programa actualmente cubre solo el 67 % de los cultivos de uso ilícito del país, concentrándose en 56 municipios de 14 departamentos.

Tabla 3. Relación funcionarios Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-usuarios

Departamento	Número de funcionarios PNIS	Número de familias inscritas PNIS- Informe UNODC No. 17	Relación inscritos/funcionarios
Bogotá	34		
Jurídicos	15		
Antioquia	9	11 777	1308
Arauca	3	496	165,3
Caquetá	5	12 951	2590,2
Cauca	6	5685	947,5
Chocó	1		
Córdoba	5	5996	1199,2
Guaviare	5	7251	1450,2
Meta	8	9702	1212,7
Nariño	12	17 235	1436,2
Norte de Santander	4	3000	750
Putumayo	12	20 331	1694,2
Sur de Bolívar	5	2754	550,8
Valle del Cauca	3	1066	355,3
Vichada	3	826	275,3
Sistema de información	3		
Supervisión	6		
Total	139	99 070	

Fuente: elaboración propia con base en respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662/IDM 1207004 del 17 de octubre del 2019.

[147]

Los funcionarios del PNIS estuvieron entre los primeros en notar la crítica debilidad en la que se hallaba este. Por ejemplo, en una carta dirigida al entonces director del programa, Eduardo Díaz, el coordinador del PNIS en los departamentos de Nariño y Cauca apuntaba:

En el caso del Cauca, en reiteradas oportunidades compartí a la Dirección mi preocupación de la DEBILIDAD INSTITUCIONAL (sede, personal, logística de materiales para el desarrollo de las actividades), en el entendido de que hablamos de una institucionalidad para actuar en uno de los temas más sensibles del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto [...] Siempre ENTENDÍ que estaba con el escaso equipo implementando el PNIS en Nariño y Cauca, por eso al venir hacia mi tierra desde Nariño, este departamento fronterizo quedó con 22 acuerdos colectivos y el Cauca a la fecha con 8. En ningún momento se habló de cupos, ni de municipios pilotos; por ello atender unas pocas localidades deja la pregunta que ronda mi mente: QUÉ VA A PASAR con los municipios restantes (mayúsculas originales del escrito) (Aldana, 2018).

Los funcionarios del PNIS no siempre cuentan con oficinas o instalaciones propias. “Nuestra oficina es un hotel” menciona un funcionario del PNIS. Su capacidad de decisión también parece ser baja. Al respecto, un funcionario en Tumaco dijo lo siguiente:

Nosotros somos cinco personas de Tumaco y el coordinador es de Bogotá. Pero entonces la gente dice: ¿Cuándo empezamos? Pero ¿cuándo empezamos? Y no tenemos información todavía, les digo. Nosotros obedecemos unas directrices y las implementamos en campo, si no tenemos directriz de informar de los pagos no podemos (entrevista de 4 de noviembre de 2018).

[148]

La debilidad administrativa va de la mano de la presupuestal. Aunque esta fue observable desde el principio (Mora, Valencia, Puello y Carrero, 2018; Vélez, 2019), empeoró significativamente con el arribo de Iván Duque y el Centro Democrático al gobierno. Según el informe de la Contraloría General de la Nación (2019) durante los años 2017 y 2018 el programa tuvo una ejecución promedio de 1,2 billones de pesos. Sin embargo, para el año 2019 se programaron 84 mil millones de pesos; esto es, una disminución del 93 % del presupuesto. Una desfinanciación de esta magnitud constituye un brutal incumplimiento a las familias que ya habían vinculado su suerte al programa, y virtualmente imposibilita que el Estado convierta en realidades los compromisos adquiridos. En palabras de la Contraloría General de la Nación: “esto significa un riesgo fiscal, el hecho de tener compromisos con los acuerdos del PNIS y no asignar recursos, así como plantear la política Ruta Futuro y no disponer de fuentes presupuestales para ello” (2019, p. 146).

La descoordinación y desarticulación institucional

La falta de articulación entre las agencias del Estado para implementar el programa de sustitución puede evidenciarse en dos ámbitos: primero, la superposición entre la erradicación forzada y la sustitución; segundo, la escasa integración del PNIS con la RRI y otros programas y agencias de lo rural.

En el marco de la doble estrategia de Santos por erradicar y sustituir (véase el artículo de Ace-ro, Machuca y Parada) ocurrió la primera crisis del programa, que correspondió con una enorme descoordinación entre ambas estrategias y resultó en continuos choques entre los campesinos, potenciales usuarios de la sustitución voluntaria y la fuerza pública, cuyo afán estaba en la muestra

de resultados en términos de hectáreas erradicadas (COCCAM, 2017a; COCCAM, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Asominuma, Asoporca y Diócesis de Tumaco, 2017). El episodio generó la primera masacre cometida por la fuerza pública en tiempos de paz en Tumaco (*Verdad Abierta*, 2017).

En cuanto a la coordinación con otras agencias, como se vio en la primera sección el PNIS era un eslabón de la transformación territorial ampliamente concebida y, por ende, tenía que estar íntimamente ligada a la RRI y a la implementación de un modelo participativo para la expresión de las demandas sociales. La implicación directa de esto es que se suponía que el PNIS tramitaría problemas relacionados con la tierra que en principio eran competencia de otras agencias. Un ejemplo claro de esto es la formalización, que estaría en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Con todo, esta coordinación entre PNIS y ANT no ha sido posible. Un ejemplo de ello es el caso de programas como Formalizar para Sustituir. En línea con el informe de la Procuraduría General de la Nación (2019), de los trece departamentos que aborda el programa hay dos que no tienen presencia del PNIS (Cesar y Tolima); mientras tanto, la ANT excluye a otros tres departamentos que sí tienen el programa (Bolívar, Valle del Cauca y Vichada) (Procuraduría General de la Nación, 2019). Sobre esta precisa desarticulación PNIS-ANT, un funcionario del PNIS en Tumaco indicó:

Insisto el tema de no tener tierras es con la Agencia Nacional de Tierras. Entonces la articulación institucional ha sido complicada. Las instancias que el PNIS plantea como la Comisión Asesora Territorial fueron creadas después, como la reforma rural integral que empezó después y quiere empezar después cuando deben estar antes; y con más fuerzas para que solucionen el problema de tierras. Estamos en una zona donde la tierra es el gran problema. La gente llega y dice no hay tierra (entrevista de 4 de noviembre de 2018).

[149]

Por otra parte, como muchos productores de coca estaban asentados en parques nacionales, para que pudieran tener acceso al programa y se pudiera impulsar la sustitución allí, también se necesitaba una coordinación con otro conjunto de agencias. Por eso, según el punto 4 del Acuerdo de Paz, uno de los criterios de priorización del PNIS consideró la afectación de cultivos ilícitos en los parques (lo que de paso tendría efectos ambientales muy positivos). Sin embargo, solo hasta enero del 2019 se logró identificar a cerca de 3100 familias que se encuentran en parques y forman parte del universo de las más de 99 mil familias inscritas en el PNIS. Para finales de 2019 o 2020 se estaría iniciando con la aplicación de dicha guía (Contraloría General de la Nación, 2019). La gran restricción que tendrían estas familias respecto al diseño del PNIS es precisamente su componente productivo, dado que la legislación vigente no permite las actividades agropecuarias en estas zonas ni mucho menos la formalización de los títulos¹⁰. No es claro cómo se enfrentará este cuello de botella¹¹.

¹⁰ Consúltense decretos 622/1977 y 1076/2015 y sentencia 165/2015 de la Corte Constitucional.

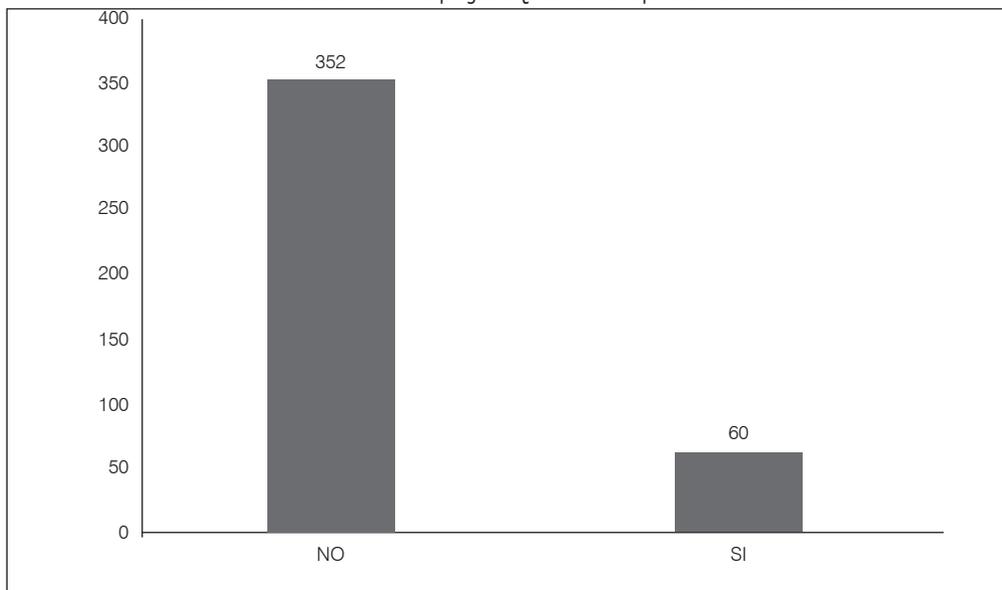
¹¹ Además del tema de parques nacionales, la estrategia del PNIS para implementar el capítulo étnico no es la más adecuada, sobre todo en lo atinente a la debida socialización e información sobre el programa a estas comunidades (*Verdad Abierta*, 16 de abril de 2019).

Exclusiones y barreras de acceso

El PNIS ha replicado la tendencia de exclusión y barreras de acceso a la institucionalidad que históricamente el Estado colombiano ha ejercido contra distintos sectores sociales (campesinos y étnicos). Esta exclusión se refleja ya desde la falta de implementación de la ley de TPD que deja en el limbo jurídico a los usuarios del programa. Como se vio en la segunda sección, el TPD es un componente fundamental del PNIS. Una retórica que ha desempeñado un papel fundamental a la hora de bloquear su aprobación ha sido la de los efectos potencialmente perversos de su aplicación: el TPD podría beneficiar a los narcos y descarrilar la lucha contra las drogas (*El Nuevo Siglo*, 2 de octubre de 2019; *El Tiempo*, 29 de octubre de 2019; *Semana*, 26 de octubre de 2017)2019. El resultado es que a estas alturas aún no se ha podido aprobar.

Otro asunto en el que se expresan estas exclusiones se relaciona con el acceso a la información del programa. En territorio, los campesinos que han firmado el formulario individual con el Estado para entrar al programa simplemente no recibieron una copia de él. En concordancia con la información recolectada en nuestra encuesta menos del 20 % de los encuestados tiene acceso a dicho formulario (gráfico 5). Es difícil encontrar una ilustración más diciente de las enormes asimetrías entre el Estado y los campesinos.

Gráfico 5. Resultado encuesta a la pregunta: ¿tiene usted copia del contrato individual?



Fuente: elaboración propia con base en encuesta 2019.

También en la implementación en terreno nos topamos con lógicas de exclusión transparentes. Quizá la principal es el uso de toda una serie de filtros –opacos en el mejor de los casos, arbitrarios en el peor– para “retirar” o “suspender” a miles de familias que forman parte del programa. La CPEC explica la condición de suspensión en estos términos:

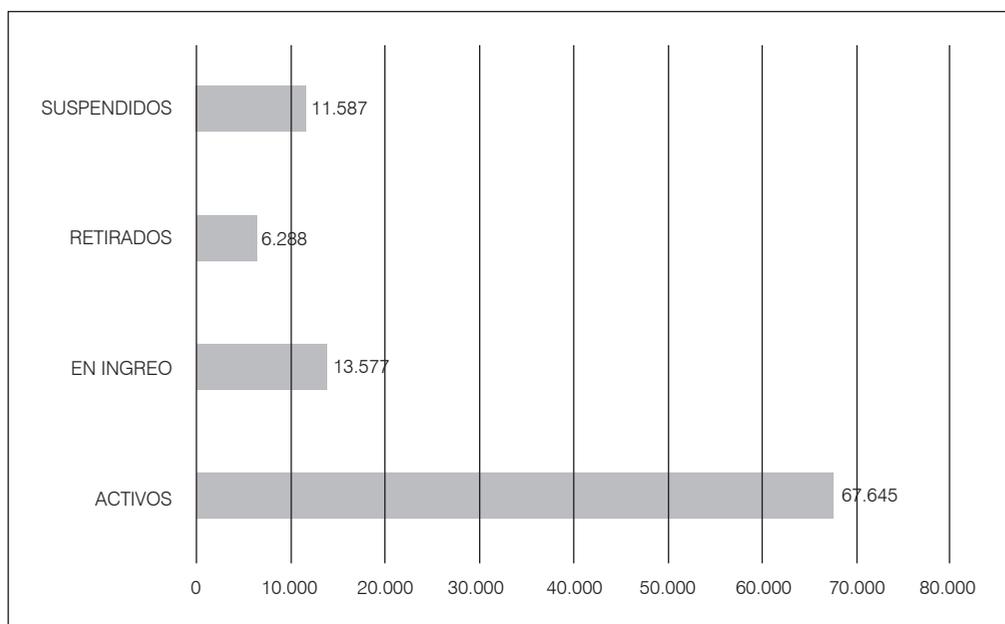
El Estado suspendido en el PNIS corresponde a una situación temporal en la cual, los núcleos familiares o beneficiarios por diferentes motivos que se encuentran definidos en el programa a través de un protocolo de novedades, presentan inconsistencia de información, o un presunto incumplimiento de compromisos

[150]

o requisitos, por lo tanto no pueden gozar de los beneficios del programa, hasta tanto no se defina de manera formal cada situación (respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662/IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019).

Según información de la Consejería se habla de 99 097 familias inscritas, incluyendo a 6288 que han sido retiradas del programa, por causas que se desconocen: no se sabe si fue por voluntad de los usuarios o porque el programa los retiró sin darles ninguna justificación. Algo similar pasa con el caso de las familias suspendidas que no es menor (11 587 familias). Al sumar a los retirados y los suspendidos se tiene que el 17 % de los inscritos está desactivado del programa, una proporción que alarma. Esta información se corresponde aproximadamente con la que reporta la UNODC (2019). El informe No. 17 plantea que de esas 99 097 cerca de 13 mil no terminaron el proceso de inscripción, sin indicar ninguna razón o motivo por el cual sucedió esta situación. El gráfico 6 permite observar estos datos sobre las suspensiones.

Gráfico 6. Usuarios activos, suspendidos, retirados y en ingreso



Fuente: elaboración propia con base en respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662/IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019.

La tabla 4 sintetiza algunas de las principales causas de suspensión.

[151]

Tabla 4. Causales de suspensión halladas en terreno¹²

Causal de suspensión	Descripción
Seguimiento en territorio-incumplimiento de requisitos y/o compromisos	La persona vinculada al PNIS no cumple con los requisitos y/o compromisos exigidos por el programa
El tipo de actividad no es el correcto	El usuario se vinculó con un perfil distinto al que le corresponde, por ejemplo, efectuó su inscripción como cultivador y después se descubre que es no-cultivador
Doble vinculación	Personas que se encuentran vinculadas en calidad de titulares y en simultáneo como beneficiarias
Levantamiento parcial de cultivos	En la visita de verificación se corrobora que el usuario realizó un levantamiento parcial de los cultivos comprometidos para ingresar al programa de sustitución
Incumplimiento por verificación en terreno	Consecuencia de la visita de verificación, siempre que se encuentre que el titular incumplió alguno de los compromisos descritos en el formulario de vinculación individual

Fuente: respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00098837/IDM 1207004 del 28 de agosto de 2019.

Como muestra la tabla 4, pocas de estas causales corresponden a incumplimientos relacionados directamente con el objetivo del programa (es decir, reincidencia en el cultivo de la coca). Además, la terminología deja un gran margen de discrecionalidad. Peor aún, pudimos constatar que el PNIS ha creado requisitos de vinculación adicionales a los que se contemplan en los acuerdos colectivos y en los formatos de vinculación individuales¹³. De acuerdo con la circular No. 4, no se admitirá el ingreso o permanencia de familias que “no derivan sus sustentos exclusivamente de los cultivos de uso ilícito” (DSCI, 2018), lo que parecería un absurdo difícil de superar, pues excluiría a las familias no cultivadoras y parte de los recolectores.

[152]

No hay dificultad que no pueda remontarse. En este caso, la superación del reto fue inmediata. Pues aquel requisito de derivar ingresos solo de la coca es verificado por el programa mediante la información que reporta el Sistema de Seguridad Social. Si alguno de los miembros del núcleo familiar hace aportes a este sistema entonces se da por hecho que está vinculado al mercado laboral y en consecuencia, no cumple el requisito de “exclusividad”¹⁴. Dicho de otra manera, si usted es un pobre certificado entonces no puede entrar al PNIS.

Esta circular es aún más infortunada si se tiene presente el contexto de incumplimiento en los plazos de ejecución de la política que ya se mostraron. En síntesis, el programa llevó a los usuarios a que levantaran sus cultivos de coca con la promesa de hacer desembolsos periódicos; tampoco pueden reemplazar de inmediato el cultivo ilícito, ya que el PNIS exige que los terrenos deben

¹² Otras causales que hemos podido identificar en el trabajo de campo son: UNODC no pudo verificar—la familia está sujeta a nueva verificación; inasistencia a otras actividades del programa: ejercicios de monitoreo y no acompañamiento a la visita de verificación.

¹³ El formulario de vinculación al programa dispone los siguientes requisitos: 1. Mayor de edad; 2. Ser reconocido y certificado por las asambleas comunitarias; 3. Para el caso de los no cultivadores, inscribir el predio para la implementación de su actividad productiva; 4. No ser pensionado, no desempeñar cargos de elección popular, no ser empleado o contratista del Estado; y 5. Una persona solo puede ser titular o beneficiaria por un único núcleo familiar.

¹⁴ En una de las respuestas dadas por la CPEC se dijo: “se emitió concepto mediante el cual se estableció que si dentro de un núcleo familiar vinculado al programa alguna persona se encuentra cotizando al régimen contributivo de seguridad social por este hecho se presentará un presunto incumplimiento, ya que en principio no clasificarían en la definición de ‘familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito’” (respuesta a derecho de petición ante la Consejería OFI19-00097101/IDM 1207004 de 23 de agosto 2019).

estar listos para recibir los nuevos productos agrícolas; pero el mercado laboral también deja de ser una opción, porque ello es causal de suspensión del programa. Así, cualquier desfase en los plazos de los desembolsos coloca a los usuarios en una situación con pocas alternativas para garantizar su mínimo vital.

No hablemos ya de que la consulta previa y los enfoques diferenciales tanto étnico como de género están en el papel, pero no se han materializado en iniciativas observables dentro de la política (Secretaría Técnica Cinep-Cerac, 2019).

PROCESO POLÍTICO, COALICIONES E INCUMPLIMIENTOS

Vimos arriba que en el contexto del proceso de paz planteó una política contra las drogas que tenía varios elementos nuevos y positivos. De ellos, tres son en particular relevantes para este artículo: un componente participativo (Vargas, 2015), la eliminación o suspensión de la fumigación y un énfasis en la transformación territorial. El PNIS contó por lo tanto con un interlocutor social serio –distintas organizaciones sociales, incluyendo a la COCCAM que surge directamente del proceso (COCCAM, 2017b)– y se inició sobre un telón de fondo clave: la suspensión de las fumigaciones y mensajes públicos claros acerca de la voluntad, y la necesidad, de repensar la llamada guerra contra las drogas. Todos estos componentes fueron furiosamente atacados por los adversarios del Acuerdo de Paz (*El Espectador*, 16 de julio de 2019; *El Tiempo*, 2019a, 2019b).

Por consiguiente, la implementación del punto 4 empezaba al menos en principio con buenos auspicios. Destacamos tres factores. Primero, estaban sobre la mesa acciones concretas (como la suspensión de fumigaciones) que hubieran sido inimaginables solo unos pocos meses antes y sin el proceso de paz. Segundo, varias de las prescripciones que plantea la literatura como factor de cumplimiento (sobre todo pesos y contrapesos) estaban allí. Tercero, y fundamental, el PNIS estaba articulado a un sistema de incentivos que parecía ser el correcto. Por un lado, los cultivadores querían claramente hacer el tránsito hacia las economías legales –como lo muestran sus altísimas tasas de cumplimiento (véase UNODC, 2019; también Gutiérrez en este dossier). Por el otro, como mostramos en la introducción, tanto gobierno como oposición consideraban que el problema de las drogas era de seguridad nacional. Aún más, los técnicos más cercanos al programa sabían que este era vital para ampliar el alcance territorial del Estado de manera no únicamente represiva, y que se comenzaba sobre una base muy bien ganada de desconfianza y falta de credibilidad. La consigna inicial del PNIS, trágicamente explícita a la luz de los desenlaces reales, era “esta vez sí” (Díaz, Tulande y Riveros, 2018).

¿Qué pasó entonces? El programa se diseñó según complejas restricciones políticas (Acero, Parada y Machuca) que fueron empeorando y el proceso político descarriló y esterilizó muchas de las promesas del PNIS. Sostenemos que este proceso no se puede entender sin tener claras las características y limitaciones de las dos principales (por su tamaño y por haber estado en el gobierno durante el periodo de existencia del PNIS) coaliciones políticas que surgieron alrededor del PNIS¹⁵.

¹⁵ Por razones de espacio y de claridad en el análisis incurrimos aquí en una simplificación obvia. Participaron en el debate del PNIS un sinnúmero de actores, sin embargo, creemos que el análisis de las dos principales coaliciones nos ofrece ya elementos explicativos claves para entender las deficiencias de la implementación.

programas de fumigación contra la llamada “bonanza marimbera” (*El Informador*, 24 de octubre de 1986, 31 de enero de 1992, 7 de febrero de 1992).

La coalición santista estaba en una situación distinta. Gracias a la lucha de sectores y líderes modernizantes, impulsó importantes medidas que no hubieran sido imaginables en un contexto sin guerra, en particular la prohibición de la fumigación. Por las razones que se expresaron en el párrafo anterior, de seguro un sector de sus propios cacicazgos regionales vio con buenos ojos esta medida. También muchas organizaciones y liderazgos sociales estaban dispuestos a apoyar el programa, con la triple expectativa de hacer el tránsito hacia las economías legales, acceder a bienes públicos desesperadamente necesitados y neutralizar los efectos deletéreos de la presencia estatal en forma de fuerza de ocupación¹⁸. Por ende, el PNIS contaba con una masa crítica de apoyo en las regiones. En el orden nacional podía contar con apoyos en el ejecutivo, en la rama judicial y con una amplia mayoría parlamentaria. El gobierno de Obama no dio una sola señal de querer debilitar estas confluencias.

Sin embargo, la coalición santista era también vulnerable en todos los niveles territoriales. Una fuerza pública que ya perdía la paciencia con el proceso de paz tenía que ser convencida de abandonar sus formas de proceder para actuar de una manera mucho más concertada en territorios y frente a figuras que identificó durante lustros como peligrosas y hostiles (ejemplo de ello fueron los choques con los campesinos a la espera de la sustitución). Las mayorías parlamentarias del santismo –muy amplias al principio– eran en muchos temas cruciales bastante conservadoras (Gutiérrez, 2019).

Las cortes estaban sometidas a brutales presiones políticas y a denuncias activas por parte del uribismo. El fiscal Martínez adelantó una agenda de ataque sistemático al PNIS por crear incentivos favorables a los narcos (*Semana*, 26 de octubre de 2017). Pero, sobre todo, la misma coalición regional-nacional que en algún momento estuvo dispuesta a apoyar temas críticos como la suspensión de la fumigación y una primera implementación marginal y benevolente de un programa relativamente generoso de sustitución, podía tener razones muy buenas para no interesarse –o incluso minar– por la implementación de otras dimensiones del proceso de paz vitales para el PNIS. Es decir: las vinculaciones entre programas y entre agencias que eran fundamentales para el éxito del programa eran también su talón de Aquiles político. Un ejemplo obvio de esto es el tema de tierras: muchos de los caciques santistas eran bastante conservadores en esta dimensión, y de hecho, sus jefes en las cámaras alta y baja estaban envueltos en problemas serios de tierras –caso del exsenador Mauricio Lizcano (*Verdad Abierta*, 11 de septiembre de 2019). El PNIS no se conectó con la RRI entre otras cosas porque esta última tampoco ha despegado. Algo análogo se puede decir del programa participativo: ¿por qué congresistas consolidados en sus prácticas clientelistas habrían de impulsar formas de participación articuladas a patrones de voto que no les favorecían?

Una ilustración un poco menos rectilínea del mismo fenómeno era la necesidad de crear un aparato estatal digno de ese nombre para implementar el PNIS. Los modernizadores que se sentían capaces de convivir con una suspensión de la fumigación podían tener serias reservas para pensar en un fortalecimiento del aparato burocrático del Estado. A la vez, para “mantener la gobernabi-

¹⁸ La guerrilla desmovilizada, por otra parte, se vinculaba de modo orgánico al PNIS.

alidad” ni siquiera consideraron cobrar en verdad el impuesto predial (hasta el momento aún no arranca la implementación del catastro multipropósito), lo que hubiera tenido el triple efecto de generar recursos para el programa, comenzar a poner en marcha más en serio la reforma rural y ampliar la presencia territorial del Estado. Esto condenó al PNIS a ser un aparato *light*, estructurado para la corta duración. Dicho de otra manera, la coalición entre caciques regionales y políticos/técnicos modernizantes solo se podía mantener a costa de dejar al PNIS en un limbo presupuestal y administrativo. Aquí también desempeñó un papel de inercia social y cognitiva, como se observa en el nivel logístico: el programa operó a través de esquemas carentes de músculo burocrático y de proyectos productivos dispersos, como ya se había hecho en la década de los noventa con las regalías (Gutiérrez y Zuluaga, 2011).

Durante todo el periodo posacuerdo, además, la coalición santista estuvo a la defensiva y en condiciones de extrema vulnerabilidad política. Por una parte, la presión constante del uribismo y sus entronques con factores claves de poder, crearon problemas de acción colectiva dentro de ella. Esto se evidencia en el trámite del TPD. Aunque en principio el ministro de Justicia propuso un proyecto de ley con algunos aspectos incluyentes, el fiscal Martínez –puesto por Santos y parte esencial de su equipo dirigente– lo atacó con ferocidad y lo hizo retroceder de inmediato. Por otra, los santistas, como todos los políticos prácticos colombianos, sabían que ser identificado en público como aliado del narco es una sentencia de muerte política (y a veces más). El éxito del uribismo en narcotizar la agenda de la paz (Acero, Parada y Machuca) elevó enormemente los costos de arriesgarse a apoyar programas como el PNIS.

[156]

Después de que se perdiera el plebiscito (2 de octubre de 2016) la coalición santista se dispersó. Cambio Radical le retiró de facto el apoyo al proceso, y de hecho hostilizó algunos de sus aspectos claves (*Caracol Radio*, 17 de octubre de 2017). La posibilidad de tener apoyo político nacional para el PNIS y controles serios favorables a una implementación relativamente fiel, se difuminó. Esto se reflejó asimismo en incentivos cada vez más débiles para que las autoridades locales y regionales se involucraran en el programa. Con el triunfo de Trump los apoyos globales con los que pudiera contar esta coalición también explotaron en pedazos.

Esto coincidió con el triunfo de la coalición a favor del no en las elecciones presidenciales (2018), lo que se expresa en un intento de volver a la lógica tradicional de la guerra contra las drogas y mantener la presencia territorial del Estado colombiano como fuerza de ocupación.

CONCLUSIONES

El PNIS es una política pública surgida de un proceso de paz que proponía un ambicioso programa de conversión de la economía cocalera hacia economías legales; asociado a un proceso de transformación territorial participativa y de inclusión social. Desde el principio tuvo problemas de diseño (Acero, Machuca y Parada), pero eso no necesariamente esterilizó del todo su promesa inicial. Una implementación medianamente seria del programa quizá aún podría haber generado resultados positivos y autosostenibles.

Al menos en el papel, los incentivos para haber llevado a cabo esa implementación estaban allí. De acuerdo con todos los actores involucrados, las apuestas relacionadas con el PNIS eran muy altas. Todos creían que existía la posibilidad de involucrarse en una dinámica gana-gana. Sin embargo,

nada de esto sucedió. Hasta el momento en que escribimos estas líneas, el Estado ha incumplido la implementación, y estamos casi por culminar el PAI Individual.

¿Por qué? Planteamos en este artículo que para responder a esa pregunta era menester observar las dimensiones operacionales de la implementación y su interfaz con los procesos políticos subyacentes tras ella. Nos encontramos con que los incumplimientos de la implementación se asociaban con tres deficiencias básicas: incapacidad burocrático-administrativa, descoordinación entre agencias del Estado, y exclusiones. Aunque algunas de ellas (piénsese en la descoordinación) se conectan con la forma histórica de operar (o no) del Estado colombiano en los territorios, sí se acumularon y expresaron en el PNIS de forma extrema. No obstante, eso no responde del todo a la pregunta. Pues, ¿por qué a pesar del sistema de incentivos en apariencia favorable a la implementación, esta presentó fallas operacionales tan decisivas?

Mostramos que para producir una respuesta más completa a nuestra pregunta inicial había que ver los problemas de la implementación desde la perspectiva del proceso político y en particular, de las principales coaliciones que tuvieron injerencia en la implementación en el posacuerdo. No basta con caracterizar en abstracto a las élites o a los límites de la paz liberal (aunque unas y otros ejercen un papel central en la narrativa). Hay que entender la forma en que compitieron y lucharon esas coaliciones, a medida que se abrían o cerraban posibilidades.

Ninguna de las dos coaliciones principales (es decir, que estuvieron en el gobierno y tuvieron mayorías parlamentarias) estaba vitalmente interesada en incluir a los campesinos cocaleros; aún más, ambas sentían que los costos de interactuar con ellos podían llegar a ser prohibitivos (Bermúdez, 2018). Eso no quiere decir ni de lejos que las dos coaliciones fueran idénticas.

[157]

La coalición uribista estuvo promoviendo el regreso a la guerra contra las drogas asociada a una dinámica contrainsurgente. La coalición santista tenía tanto el deseo como los incentivos adecuados para promover reformas serias y reales en ese esquema: abandono de la guerra contrainsurgente y de la fumigación, alguna forma de conciliación, realineamiento de agencias estatales cruciales con respecto del trámite de los intereses de distintos actores territoriales. A la vez, enfrentaba importantes problemas de acción colectiva y pocos o ningún incentivo para generar otra forma de hacer presencia estatal en el territorio.

Un programa de esta naturaleza hubiera parecido fiscalmente riesgoso, políticamente insostenible en la medida en que ponía en cuestión intereses poderosos con fuerte representación en el santismo, y socialmente desestabilizador. Más aún, rutinas operacionales arraigadas durante el periodo de guerra daban a las agencias estatales y sus operadores el formato de cómo se hacían las cosas (burocracias mínimas, asignación de recursos por proyectos, etc.). El resultado fue una implementación *light*, sin capacidades burocráticas e incapaz de recoger las dinámicas participativas realmente existentes en los territorios.

Quien habla de proceso político tiene que hablar de contingencia y de secuencias temporales (Langer y Brown, 2016). Vimos en este artículo mucho de lo uno y lo otro. Un PNIS con éxitos notables para exhibir hubiera podido generar efectos de demostración que cambiaran las dinámicas políticas que se desplegaban en el país: un círculo virtuoso. Las condiciones para que esto sucediera no estaban del todo ausentes, habida cuenta de la altísima tasa de cumplimiento de sustitución

voluntaria por parte de los usuarios del programa. Pero la derrota en el plebiscito había minado la coalición santista suscitando dentro de ella algo muy parecido al pánico. También aupó a sectores, agencias y actores opuestos a él dentro y fuera de dicha coalición. Eso generó en cambio un círculo vicioso, empeorando las condiciones para un diseño y una implementación razonablemente fieles a la letra y el espíritu del acuerdo.

Después, con el triunfo de Duque en Colombia y de Trump en Estados Unidos la coalición pro-guerra continuó deteriorando desde una posición de fuerza las condiciones para la implementación del programa. Dada la estructura territorial y el sistema de incentivos que caracteriza a esta coalición, auguramos tiempos difíciles, marcados por un intento de retornar al modo de operar al estilo de una fuerza de ocupación. Es probable que –a pesar de contar la nueva coalición con sólidos apoyos entre diferentes élites regionales– esta forma de desarrollar el alcance territorial del Estado ocasione nuevas y sucesivas fracturas entre territorio y Estado nacional, que no tienen sin embargo por qué expresarse de manera idéntica a como lo hicieron en el pasado.

REFERENCIAS

- Aldana, W. (2018). Carta Eduardo Díaz. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-responde-a-gobernador-e-de-narino-por-incumplimiento-en-sustitucion-de-cultivos/20180712/nota/3773122.aspx>
- Arenas, P., Majjub, S. & Bermúdez, S. (2018). *Entradas y salidas: Una actualización del estado del arte de la sustitución de cultivos*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos.
- Bermúdez, A. (ed.). (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Bogotá: Instituto para las Transiciones Integrales.
- Boister, N. (1998). The Suppression of Illicit Drugs Through International Law. Ph.D. Thesis. Nottingham: University of Nottingham.
- Caracol Radio. (17 de octubre de 2017). “Hay que retomar la fumigación”: Vargas; “Él está mal informado”: Pardo. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2017/10/18/politica/1508280320_620589.html
- Caracol Radio. (12 de septiembre de 2018). Duque volvería a fumigación con glifosato cumpliendo protocolos de Corte. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2018/09/12/nacional/1536776216_734790.html
- Colprensa. (11 de julio de 2017). “Meta en erradicación de cultivos ilícitos es regresar a los mínimos históricos”: Naranjo. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/meta-en-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-es-regresar-a-los-minimos-historicos-naranjo.html>
- Contraloría General de la Nación. (2019). *Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana. (2017a). Comunicado a la opinión Pública.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana. (2017b). Comunicado a la opinión pública. COCCAM responde afirmaciones del directos del PNIS.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana. (2018a). Informe nacional sobre violación de derechos humanos en la implementación del punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas” a la COCCAM. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/informe_nacional_sobre_violacion_de_derechos_humanos_en_la_implementacion_del_punto_4_solucion_al_problema_de_las_drogas_ilicitas_a_la_coccam.pdf
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana. (2018b). En riesgo el programa nacional integral de sustitución PNIS.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana. (2018c). Nos judicializan y nos asesinan. La política de sustitución.
- Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Asominuma, Asoporca & Diócesis de Tumaco. (11 de abril de 2017). Comunicado a la opinión pública.
- DeRouen, K., Ferguson, M. J., Norton, S., Young Hwan, P., Lea, J. & Streat-Bartlett, A. (2010). Civil War Peace Agreement Implementation and State Capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022343310362169>
- Díaz, E., Tulande, F. & Riveros, N. (2018). *Sustitución de cultivos: camino lícito hacia la paz*. Bogotá: Brújula Comunicación Estratégica.
- El Espectador. (15 de junio de 2017). Detalles del fallo que modificó el “fast track”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/detalles-del-fallo-que-modifico-el-fast-track-articulo-698374>
- El Espectador. (16 de julio de 2019). Uso de glifosato: ¿qué dicen los gobernadores? Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uso-de-glifosato-que-dicen-los-gobernadores-articulo-871106>
- El Informador. (24 de octubre de 1986). Erradicar la fumigación con glifosato de la SierraN.

[158]

- El Informador. (31 de enero de 1992). Y anuncia oposición a decisión estatal de rociar glifosato a la Sierra Nevada.
- El Informador. (7 de febrero de 1992). Glifosato: el daño es irreversible.
- El Nuevo Siglo. (2 de octubre de 2019). Avanza tratamiento diferencial para cultivadores de coca. Disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2019-avanza-tratamiento-diferencial-para-cultivadores-de-coca>
- El Tiempo. (29 de octubre de 2019). 'Peros' del Gobierno a proyecto que da gabelas a cultivadores de coca. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/gobierno-no-apoya-proyecto-de-ley-de-beneficios-judiciales-a-cultivadores-de-coca-428328>
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_VOL06.pdf
- Gutiérrez, F. (2019). The Politics of Peace: Competing Agendas in the Colombian Agrarian Agreement and Implementation. *Peacebuilding*, 7(3), 314-328. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21647259.2019.1621247>
- Gutiérrez, F. & Zuluaga, P. (2011). Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado. *Nueva Sociedad*, 231, 96-114.
- Instituto Kroc. (2019). Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Diciembre de 2016-abril de 2019. Resumen ejecutivo. Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/333273/190610_resumen_ejecutivo_final_seminario_dc_3_.pdf
- La Opinión. (28 de marzo de 2019). Pnis no recibirá nuevas familias para sustitución de coca. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/region/pnis-no-recibira-nuevas-familias-para-sustitucion-de-coca-174046#OP>
- La W Radio. (13 de julio de 2018). El vicepresidente Naranjo reconoce que el programa de sustitución sí llegó tarde a Tumaco. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/el-vicepresidente-naranjo-reconoce-que-el-programa-de-sustitucion-si-llego-tarde-a-tumaco/20180713/nota/3773602.aspx>
- Langer, A. & Brown, G. K. (eds.). (2016). *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*. Oxford: Oxford University Press.
- Mason, T. D. & Greig, J. M. (2016). State Capacity, Regime Type, and Sustaining the Peace After Civil War. *International Interactions*, 43(6), 967-993. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050629.2017.1260012>
- Mejía, D., Prem, M. & Vargas, J. F. (2019). The Rise and Persistence of Illegal Crops: Evidence from a Naive Policy Announcement. *Documentos de Trabajo Economía*, 243. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20480>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Consejo Nacional de Estupefacientes aprueba suspensión de fumigaciones con glifosato. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Consejo-Nacional-de-Estupefacientes-aprueba-suspension-de-fumigaciones-con-glifosato.aspx>
- Mora, F., Valencia, M., Puello, J. & Carrero, D. (2018). Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del proyecto de presupuesto general de la nación 2019. *Documento de Trabajo*, 3, CEPDIPO. Disponible en: <https://gentesdelcomun.com/conflicto-y-paz/item/203-implementacion-del-acuerdo-de-paz-sin-recursos-a-proposito-del-proyecto-de-presupuesto-general-de-la-nacion-2019>
- Procuraduría General de la Nación. (2019). *Primer informe presentado al Congreso sobre el avance y la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/31725137_Entre_el_Estado_y_la_Guerrilla_Identidad_y_Ciudadania_en_el_Movimiento_de_los_Campesinos_Cocaleros_del_Putumayo
- Secretaría Técnica Cinep-Cerac. (2019). *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. Bogotá: Cinep-Cerac.
- Semana. (6 de diciembre de 2012). Santos: "La guerra global contra las drogas ha fracasado". Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-la-guerra-global-contra-drogas-ha-fracasado/268962-3>
- Semana. (26 de octubre de 2017). Fiscal critica tratamiento penal "arrodillado" a cultivadores de coca. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/cuestionamientos-del-fiscal-a-proyecto-de-pequenos-cultivadores/544983>
- Torrado, S. (8 de marzo de 2019). Santos y Duque contrastan su política antidrogas ante la Corte Constitucional. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/07/colombia/1551970462_309935.html
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). *World Drug Report 2015*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (31 de diciembre de 2017). Informe ejecutivo consolidado No. 7.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (28 de febrero de 2018). Informe ejecutivo consolidado No. 9.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (30 de abril de 2019). Informe ejecutivo consolidado No. 17.
- Van Leeuwen, M. & Leeuwen, M. V. (2010). To Conform or to Confront? CSOs and Agrarian Conflict in Post-Conflict Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 42(1), 91-119.
- Vélez, J. (16 de noviembre de 2019). Diez puntos que explican el enredo de la sustitución. *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-sur/diez-puntos-que-explican-el-enredo-de-la-sustitucion-63228>
- Verdad Abierta. (16 de abril de 2019). ¿Por qué los Awá no se le midieron al PNIS? Disponible en: <https://verdadabierta.com/porque-los-indigenas-awa-no-se-le-midieron-al-pnis/>
- Verdad Abierta. (11 de septiembre de 2019). En proceso de despojo de tierras, compensan a políticos caldenses con 1.377 millones de pesos. Disponible en: <https://verdadabierta.com/proceso-despojo-tierras-compensan-politicos-caldenses-1377-millones-pesos/>

Walter, B. F. (2015). Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1242-1272. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022002714528006>

Derechos de petición

Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00097161 / IDM 1207004 del 23 de agosto del 2019.

Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00098837 / IDM 1207004 del 28 de agosto de 2019.

Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00120744 / IDM 1207004 del 17 de octubre del 2019.

Respuesta derecho de petición ante Consejería OFI19-00124662 / IDM 1207004 del 28 de octubre del 2019.

[160]