

Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS –

Por: Gabriel Tobón¹ y Ana María Sierra²

Con la firma del Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera, firmado por las FARC-EP y el Gobierno Nacional, en el punto 4. Solución al problema de Drogas Ilícitas se estableció el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) como un programa que permitiera dar solución al problema de cultivos de uso ilícito, reconociendo que el desarrollo de esta economía se origina y fortalece en su mayoría por la situación de pobreza, la falta de desarrollo en los territorios, el abandono del Estado, el conflicto armado, entre muchos otros factores que afrontan las comunidades rurales del país. Este punto quedó estrechamente ligado con el punto 1. Reforma Rural Integral, pretendiendo lograr una reforma estructural del campo que permita superar las condiciones que durante años han fortalecido el desarrollo de esta economía ilícita.



Tomado de: Forjando paz. Enlace: <http://www.forjandopaz.com/planes-integrales-sustitucion/>

¹ Profesor e investigador del Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Coordinador del Grupo de Investigación Conflicto, Región y Sociedades Rurales. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Correo: gto bonq@javeriana.edu.co

² Ecológa. Investigadora del Grupo Conflicto, Región y Sociedades Rurales. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Correo: ana.sierra259@gmail.com

La implementación

Después de la firma del acuerdo final, y antes de ella, a manera de prueba piloto se ha venido implementando el PNIS; se creó la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; se han firmado acuerdos colectivos para la sustitución, en los que las comunidades de manera voluntaria han expresado la intención de iniciar la sustitución siempre y cuando las condiciones de desarrollo y oportunidades integrales posibiliten la sostenibilidad del programa; se le dio piso jurídico al PNIS mediante el decreto 896 de 2017, en el que se define la estructura y las instancias a nivel nacional y territorial que tendrán a cargo la implementación del programa; se conformó la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana - COCCAM, quienes han expresado la voluntad de constituirse como un actor determinante que apoye la sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el Acuerdo Final se nombran los principios y elementos que debe contener la implementación del PNIS, algunos de estos son: la integración con la RRI, la participación y concertación, el enfoque diferencial, la seguridad en los territorios, entre otros. Desde que se empezó a implementar el programa, inclusive antes de la firma del Acuerdo Final, se registra la firma de aproximadamente 30 acuerdos entre campesinos cultivadores de hoja de coca y el gobierno, algunos de ellos, de carácter colectivo y participativo, en los que las comunidades han expresado la voluntad de transitar hacia el desarrollo de economías lícitas; en otros se han dado acuerdos institucionales, donde las alcaldías y otros entes gubernamentales han expresado su intención de apoyar la sustitución. Sin embargo, algunos de los acuerdos colectivos firmados por las comunidades no se llevaron a cabo por no haber cumplido con algunos de los principios mencionados arriba, como es la concertación y participación, lo que en esos casos permitió identificar las dificultades que aún tiene el acuerdo para ser cumplido plenamente. A continuación, se presentan algunas de las más importantes.

Dificultades en la implementación

La principal dificultad que se ha encontrado es la falta de voluntad política del gobierno y los funcionarios dedicados al tratamiento de este tema, para propiciar y garantizar la participación y concertación con las comunidades y con ello, el establecimiento de los compromisos que permitan implementar proyectos integrales que vayan más allá de proyectos productivos y se le garantice a estas poblaciones otros derechos y bienes públicos concurrentes que permitan crear las condiciones necesarias para la superación de las problemáticas asociadas a este tipo de cultivos.

En la experiencia reciente que han tenido algunos campesinos que cultivan la hoja de coca, pareciera ser, que el gobierno está más interesado en responder a las presiones de la oposición política interna a los acuerdos y a las que hacen los Estados Unidos por el

aumento del área cultivada de coca en los últimos dos años, mostrando resultados que aún no corresponden con la realidad.

Es importante recordar que la política de lucha contra las drogas y los programas de sustitución de cultivos de coca y amapola que se han llevado a cabo hasta el momento, han fracasado, salvo algunas excepciones. Al contrario las trayectorias y dinámicas que se presentan marcan grandes líneas de continuidad en el aumento de las áreas cultivadas.

Otra dificultad que preocupa notablemente es la falta de concertación e inclusión de las comunidades étnicas (Indígenas y Afro-descendientes) en el programa, reconociendo las particularidades, las diferencias culturales y las características de sus territorios.

Adicionalmente a lo antes señalado sobresale como una de las mayores dificultades la desarticulación institucional entre las entidades, dependencias y programas del gobierno que se ocupan del tema, lo cual ha llevado a que el gobierno nacional establezca metas del número de área a erradicar, sin que estas se incluyan y relacionen como parte del avance o el diseño del PNIS. Esta desarticulación ha ocurrido con la meta inconsulta, impuesta por el gobierno de erradicar cien mil (100.000) hectáreas de coca en el 2017 (50% mediante erradicación voluntaria y 50% con erradicación forzada).

La situación ha llevado, en algunos casos, a que varias comunidades que han expresado su voluntad de iniciar la sustitución de manera voluntaria y han solicitado a la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, suscribir un acuerdo de erradicación, se han encontrado con operaciones militares de erradicación forzosa adelantadas por el Ejército Nacional, bajo las órdenes del Ministerio de Defensa, en las que han llegado a emplear la violencia contra los y las campesinas y vulnerar sus derechos. Esta situación, antes de contribuir a crear un clima de entendimiento, refuerza en las comunidades la desconfianza histórica que han tenido hacia el gobierno, sus instituciones y en particular hacía el ejército porque no ven en estos los cambios de actitud y lógica para resolver ese tipo de problemas. Pero sobre todo, para coordinar esfuerzos encaminados hacia el logro de un objetivo común, como es la sustitución de los cultivos de coca, amapola y marihuana.

Otra de las dificultades en la implementación del PNIS han sido las garantías de seguridad para los campesinos que cultivan la hoja de coca en sus territorios, hasta el momento, como se ha visto en denuncias públicas de las comunidades, han llegado o se han fortalecido grupos al margen de la ley para ocupar espacios y territorios que antes eran controlados por las FARC-EP, amenazando el proceso de sustitución y manifestando su desacuerdo con el proceso de paz y por tanto con la implementación, en ese punto porque quieren apoderarse de todas las actividades de la economía ilegal de las drogas y controlar esos territorios.

El PNIS como una de las partes sustantivas de los acuerdos de la Habana en materia de

solución a la problemática de las drogas, ofrece nuevas oportunidades y crea una mejores condiciones de posibilidad para iniciar un proceso de erradicación de ese tipo de cultivos destinados al tráfico de drogas, a diferencia de otros programas y políticas, tiene la intención de construir soluciones desde abajo hacia arriba, es decir, de la manera más participativa posible con las comunidades rurales que secularmente han estado olvidadas y excluidas, más aún aquellas, localizadas en los territorios del conflicto armado interno que vieron en la economía de los cultivos de uso ilícito la solución a las carencias y necesidades diarias; estas comunidades tienen la posibilidad y capacidad de aportar soluciones que estén acordes con sus condiciones y particularidades en cada territorio. Ellas son el factor determinante para poder cumplir con el acuerdo de paz en ese tema.