

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos y recomendaciones  
para el nuevo gobierno

Informe

05

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos y recomendaciones  
para el nuevo gobierno



Informe  
**05**

Bogotá, Agosto 2018

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

## Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno

**Directora Ejecutiva de la  
Fundación Ideas para la Paz**  
María Victoria Llorente

### **Autores**

Juan Carlos Garzón  
Juan David Gélvez

**Edición y corrección de estilo:**  
Martín Franco Vélez

**Diseño y diagramación**  
Ladoamable Ltda  
[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

**ISBN**

--



### **Fundación Ideas para la Paz (FIP)**

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá  
Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

## Contenido

- 6 INTRODUCCIÓN
- 9 EL BALANCE DE LA  
SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS
- 22 RECOMENDACIONES PARA  
EL NUEVO GOBIERNO



## Introducción

El nuevo gobierno recibe el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del cual hacen parte 83.161 familias que adquirieron el compromiso de erradicar voluntariamente 49.049 hectáreas de coca. Hasta el 20 de agosto 2018, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) verificó el levantamiento de las plantas de coca en 20.845 hectáreas, mientras que, con la asistencia de las Fuerzas Militares, se erradicaron otras 5.374. Eso quiere decir que, al finalizar la administración de Juan Manuel Santos, se erradicaron voluntariamente 26.219 hectáreas, el 56% de la meta definida, lo que equivale al 14% de los cultivos de coca que hay en Colombia.

Con la presión interna y externa generada por el incremento en los cultivos de coca, el presidente Iván Duque tendrá que decidir sobre la continuidad del Programa, que hace parte de la implementación de los Acuerdos de Paz. En su discurso de posesión, el nuevo mandatario afirmó que la sustitución debe hacerse de la mano con las comunidades, poniendo en marcha proyectos productivos y garantizando el acceso a bienes públicos. Mientras tanto, el Ministro de Defensa, Guillermo Botero, sostuvo que la erradicación será obligatoria y anunció el desarrollo de medidas asistencialistas. Además, la nueva administración no descarta el regreso de la aspersion con glifosato. En medio de estos mensajes contradictorios, las familias que se encuentran en proceso de sustitución de sus cultivos en los territorios, aguardan con expectativa e incertidumbre las decisiones de la administración que comienza.

De las 83.161 familias vinculadas (unas 274.000 personas, aproximadamente), el 63% recibieron al menos el primer pago, que corresponde a \$12 millones anuales entregados con el compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos de coca. Es importante mencionar que el desarrollo del PNIS ha tenido velocidades diferenciadas en el territorio: hay veredas que hasta ahora están en el proceso de

**En su discurso de posesión, el nuevo mandatario afirmó que la sustitución debe hacerse de la mano con las comunidades, poniendo en marcha proyectos productivos y garantizando el acceso a bienes públicos**

vinculación individual, y otras que ya se encuentran en la fase de asistencia técnica. Aunque el número de hectáreas de coca ha sido la vara con la que se ha medido la efectividad del programa, los avances en el proceso de sustitución deben ser valorados a partir de la transformación de las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran estas comunidades.

Comparados con los municipios rurales del país, los territorios con cultivos de coca son más pobres, están más aislados y tienen menor acceso a bienes y servicios. El 57% de las familias que viven en las zonas de cultivos de coca se encuentran en situación de pobreza monetaria (mientras que la pobreza monetaria rural se encuentra en 36%), y el 35% en pobreza extrema. El ingreso promedio mensual neto por hectárea de un cultivador de coca es de \$410.541; es decir, 56% de un salario mínimo.<sup>1</sup> Adicionalmente, las condiciones de seguridad de estas poblaciones están marcadas por la presencia persistente de grupos armados ilegales, control social y uso de la violencia. En los primeros siete meses de 2018, los homicidios han aumentado 40% en comparación con el mismo periodo de 2017. La confluencia de estos factores facilita la presencia y expansión de los cultivos de coca.

La decisión sobre cómo enfrentar este desafío debe partir de la valoración de lo hecho hasta ahora, considerando los riesgos y oportunidades que traería la modificación del PNIS. Hasta el momento el Estado ha hecho una inversión importante que asciende a los \$525mil millones (de \$1billón que está presupuestado para el periodo 2016-2018). Para continuar con el Programa, las proyecciones hechas por el PNIS apuntan a que se requerirá de alrededor de \$1billón adicional para el 2019.

El incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en la implementación de los Acuerdos de Paz, tendría un alto costo para la legitimidad del Estado en las zonas afectadas por los cultivos de coca. La evidencia en Colombia, así como en países como Afganistán y Perú —que también han enfrentado situaciones de confrontación armada—, muestra que la falta de alternativas legales y un nivel de represión severa, acerca a las poblaciones a los grupos armados ilegales dándoles una base de apoyo.<sup>2</sup> El contexto de seguridad de las zonas donde opera el PNIS es cada vez más complejo, con una oposición creciente por parte de las organizaciones armadas ilegales, para quienes sería un triunfo terminar con la sustitución.



<sup>1</sup> Garzón, J.C., Gélvez, J.D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de UNODC (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: FIP.

<sup>2</sup> Felbab-Brown, V. (2015). “Mejorando las Políticas del Lado de la Oferta” en Collins, J. Acabando con la guerra contra las drogas – Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas. Londres: LSE.

Si el presidente Iván Duque quiere obtener una baja en el número de hectáreas en su primer año (aunque este no debería ser el principal indicador), la interrupción abrupta del PNIS, o cambios no concertados en sus principales componentes, podrían jugar en su contra, activando la resiembra y generando movilizaciones sociales que configuren un entorno hostil para la política de drogas. Como se verá en este informe, esto no quiere decir que el programa no requiera de ajustes y mejoras; sin embargo, los cambios deben considerar las consecuencias directas que pueden tener en la protección y bienestar de las comunidades.

La única manera para que el gobierno consiga una baja sostenible en el mediano plazo es cambiar las condiciones de los territorios que hacen competitivos los cultivos ilícitos; es decir, no solo contener y disminuir la presencia de los grupos criminales con intervenciones estratégicas e inteligentes, sino oxigenar a las regiones con la presencia integral de las instituciones, el fortalecimiento de las capacidades locales y la participación de las poblaciones afectadas. Esto requiere de autoridad y de la aplicación de la ley, pero también de legitimidad basada en el cumplimiento de los acordados y el mejoramiento de las condiciones en las que se encuentran estas comunidades.



**EL BALANCE DE LA  
SUSTITUCIÓN DE  
CULTIVOS**

**01**

## 01. El Balance de la Sustitución de Cultivos

Durante el segundo mandato del presidente Juan Manuel Santos, y en el marco de la implementación del los Acuerdos para la Terminación del Conflicto, se puso en marcha el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), cuyo propósito es *“promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias que derivan su subsistencia de estos cultivos”*. El comienzo del PNIS se remonta al 9 de junio de 2016 con el piloto de Briceño (Antioquia), y su inicio formal se dio el 29 de mayo de 2017 con la expedición de Decreto Ley.

En su primera etapa, el PNIS concentró sus esfuerzos en la construcción de acuerdos colectivos con las comunidades que estaban en las zonas de influencia y control de las FARC. Con la activa participación de este grupo guerrillero (ahora conformado como un movimiento político), se abrieron múltiples espacios de participación que buscaron, de manera concertada, el compromiso de las comunidades de erradicar voluntariamente los cultivos de coca. El Programa aumentó exponencialmente el número de familias y comunidades vinculadas, sin que eso estuviera acompañado por un crecimiento proporcional de sus capacidades. El PNIS se fue desarrollando sobre la marcha, desarticulado de los otros componentes del Acuerdo, impactado por la estrategia de erradicación forzada, y con cuestionamientos sobre su sostenibilidad fiscal.

Paralelamente, en lo que se podría considerar como una segunda etapa, el PNIS avanzó en las vinculaciones individuales y la entrega de los primeros pagos a las familias, bajo el compromiso de la erradicación de los cultivos de coca. La entrega de un subsidio mensual por un año (en total \$12 millones) y el foco inicial en las familias (y no en los territorios), marcaron su desarrollo. Como lo señaló la FIP, la percepción de que los beneficios llegarían para quienes

tuvieran cultivos que se dio en las zonas productoras de coca, estimuló la siembra y generó altas expectativas. Adicionalmente, la meta definida por el gobierno de una reducción de 50.000 hectáreas de coca en el primer año del PNIS, distorsionó los objetivos del programa, concentrando la atención en los cultivos y no en las familias.

De acuerdo con la Hoja de Ruta diseñada por el PNIS, una vez adelantadas las actividades de socialización del Programa, la suscripción de los Acuerdos Colectivos y la inscripción de las familias, se debía iniciar con la Asistencia Técnica Integral (ATI). Este es un componente necesario para avanzar en la generación de ingresos rápidos y la estructuración de proyectos productivos. Pero en la práctica hubo un importante rezago. La concertación de este componente con las FARC, y luego la escogencia de las organizaciones locales, generó una brecha entre la entrega de los subsidios y la oferta de la ATI, que se tradujo en la falta de acompañamiento a las familias en los municipios PNIS.

Adicionalmente, el PNIS incluye la definición y desarrollo del Plan de Atención Inmediata (PAI), de manera concertada con las comunidades. El PAI incluye programas de guarderías rurales; construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres; mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales; programas contra el hambre para la tercera edad y otros de superación de la pobreza y generación de ingresos, y brigadas de atención básica en salud. Como se verá más adelante, 65% de los municipios se encuentran en proceso de formulación de este componente.

Respecto a su estructura institucional, el 29 de mayo de 2017 se expidió el Decreto Ley 896, por el cual se creó el *“Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos”*, dándole una vigencia de 10 años, aunque el Plan Marco de Implementación define productos a cuatro años, y la definición de recursos y su ejecución tiene un horizonte de dos años. Adicionalmente, el 22

de febrero de 2018, se firmó el Decreto Reglamentario sobre el “Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión” del PNIS.

Según la información del Programa, para las vigen- cias presupuestales de 2016 a 2018, el PNIS cuenta con una asignación de alrededor de \$1 billón provenientes del presupuesto general de la nación, de los cuales \$510mil millones han sido desembolsados al Fondo Colombia en Paz entre 2017 y 2018, y cerca de \$15mil millones han sido ejecutados a través de la Agencia para la Renovación del Territorio y UNODC. \$490mil millones se encuentran en trámite de desembolso. La proyección para el 2019 es de un poco más de \$1 billón.

Este informe se propone hacer un balance del Programa, identificando los avances y rezagos en su implementación. Para esto, analizamos la informa- ción cuantitativa relevante, que contrastamos y com- plementamos con los insumos del trabajo de la FIP en los territorios en los que opera el PNIS. Este ejercicio no debe ser entendido como una evaluación.

Basados en la Hoja de Ruta del PNIS, identifica- mos los componentes que deben desarrollarse en el primer año del programa y los indicadores cuantita- tivos para medir su desempeño. Para esto, contrasta- mos el resultado esperado con la última cifra dispo- nible (20 de agosto de 2018) (Tabla 2).

**TABLA 1**

**COMPONENTES, INDICADORES Y ESTADO DE AVANCE (AL 15 DE JULIO DE 2018)**

COMPONENTE	INDICADOR	RESULTADO ESPERADO VS. CIFRA ACTUAL	ESTADO DE AVANCE
VINCULACIÓN DE LAS FAMILIAS AL PNIS	Número de familias vinculadas vs. el número de familias que firmaron acuerdos colectivos	Familias en Acuerdos Colectivos: 123.225 Familias Vinculadas: 83.161	<b>67,5%</b>
PAGO A LAS FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS	Número de familias con primer pago vs. Número de familias vinculadas al PNIS	Familias Vinculadas al PNIS: 83.161 Familias con pagos: 52.277	<b>63%</b>
ERRADICACIÓN VOLUNTARIA	Número de Hectáreas censadas por UNODC vs. Número de hectáreas erradicadas de forma voluntaria y asistida por UNODC y las FF.MM	Hectáreas censadas por UNODC: 49049 Total de hectáreas erradicadas de forma voluntaria y asistida por UNODC y las FF.MM: 26.219 (De los cuales, UNODC verificó 20.845 y las FF.MM asistió 5.374)	<b>53,5%</b>
	Meta de erradicación voluntaria definida por el Gobierno vs. Hectáreas en proceso de sustitución	Meta de erradicación voluntaria: 50.000 hectáreas. Hectáreas en proceso de sustitución, municipios PNIS con primer pago: 49.094	<b>98%</b>

<b>ASISTENCIA TÉCNICA</b>	Número de familias vinculadas al PNIS vs. Número de familias que cuentan con asistencia técnica	Número de familias vinculadas al PNIS: 83.161 Número de familias con asistencia técnica: 29.552	<b>32%</b>
<b>PLANES DE ATENCIÓN INMEDIATA COMUNITARIO (PAI)</b>	Número de municipios en proceso de formulación del PAI comunitario vs. Número de municipios que hacen parte del PNIS	Número de municipios PNIS con vinculaciones: 51 Proceso de formulación del PAI comunitario: 33	<b>65%</b>

Fuente: Elaborado por la FIP con base en información de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

## 01.

### El nivel de avance de la sustitución en el territorio es diferenciado: 64% de los municipios se encuentran en la fase asignaciones familiares, sin asistencia técnica

Siguiendo la Hoja de Ruta del PNIS, luego de un año, al menos cuatro componentes deberían estar en marcha en los municipios que hacen parte del programa: la firma de acuerdos colectivos; la vinculación de las familias; la entrega de la asignación familiar (bajo el compromiso de la erradicación voluntaria), y la asistencia técnica integral. De los 51 municipios que hacen parte del Programa (ver Mapa 1), el 60.7% se encuentran recibiendo los subsidios, sin contar aún con asistencia técnica. Hay dos municipios que tienen vinculaciones, pero en los cuales aún no se han realizado los primeros pagos (Sardinata, en Norte de Santander, y San Pablo, Bolívar).

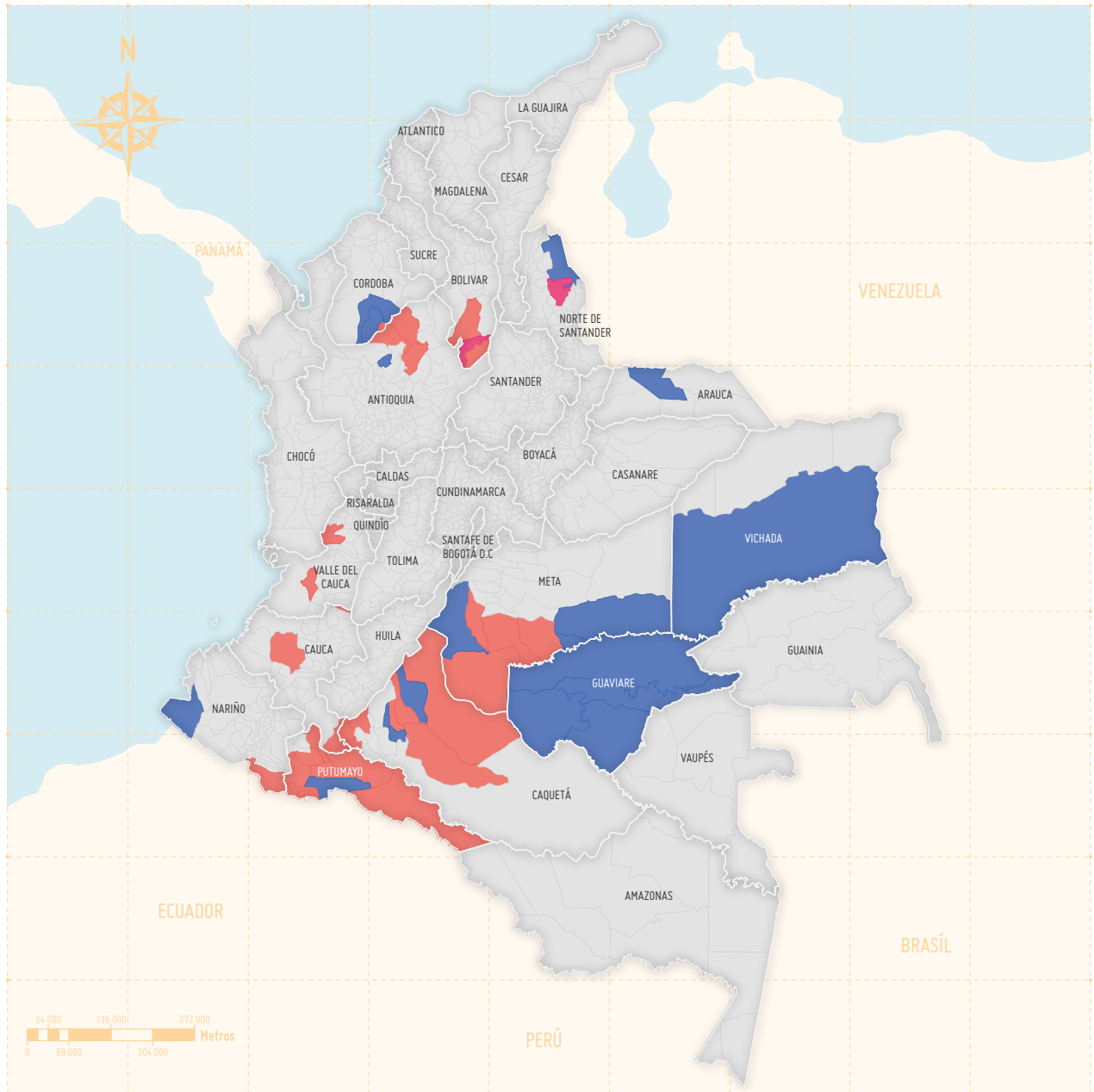
Considerar esta dimensión territorial es importante ya que detrás de las tendencias nacionales presentadas en este informe, se encuentran veredas en las que el PNIS tiene avances parciales y en otras su implementación es incipiente. Esto debería llevar al nuevo gobierno a considerar medidas diferenciadas para aquellas zonas que están más adelante en el proceso de sustitución y para los territorios que se encuentran más rezagados.

Un criterio inicial para observar el estado de avance del PNIS es el momento del primer pago a las familias que se vincularon al programa con la condición de levantar los cultivos de coca. Se encuentran municipios en los cuales los pagos a las familias no se han realizado al mismo tiempo. En Briceño (Antioquia), por ejemplo, hay dos ciclos de pagos de las asignaciones familiares. Lo mismo sucede en municipios como Tarazá (Antioquia), San José del Guaviare (Guaviare), Uribe (Meta), Tibú (Norte de Santander) y Cumaribo (Vichada). En total son 58 zonas en las que el PNIS ha avanzado en este componente.

**El nuevo gobierno debería considerar medidas diferenciadas para aquellas zonas que están más adelante en el proceso de sustitución y para los territorios que se encuentran más rezagados**

MAPA 1

MUNICIPIOS DEL PNIS CON ASISTENCIA TÉCNICA, PAGOS Y VINCULACIONES



CONVENCIONES MAPA

- LÍMITE DEPARTAMENTAL
- LÍMITE MUNICIPAL
- ESCALA

ETAPA DEL MUNICIPIO

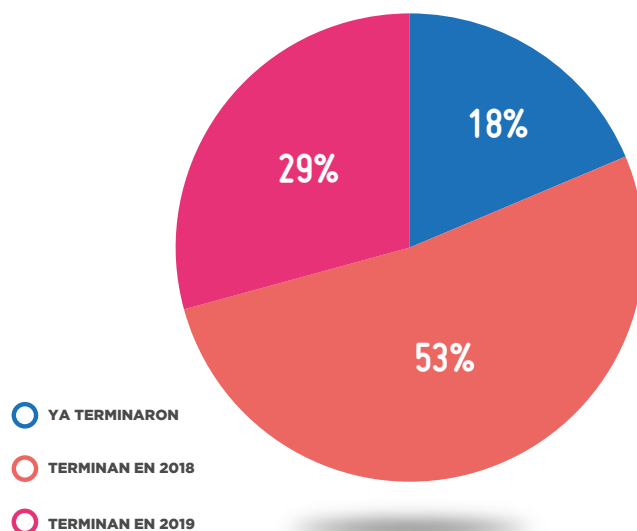
- 2 SOLO CON VINCULACIONES
- 19 CON ASISTENCIA TÉCNICA
- 30 SOLO CON VINCULACIONES Y PAGOS

Fuente:

Al comenzar la administración del presidente Duque, 18% de las zonas en la que comenzó el ciclo de pagos ya terminaron, mientras que 53% terminarán en el segundo semestre de 2018 y 29% en 2019 (Gráfico 1). Esto significa que aproximadamente 9.000 familias terminaron los pagos, mientras que alrededor de 31.400 lo harán en la segunda mitad de 2018, y 11.800 en 2019.<sup>3</sup> El nuevo gobierno tendrá la responsabilidad de seguir con la entrega de las asignaciones familiares monetarias en el 83% de las 58 zonas (81% de las familias), cuya continuidad está sujeta a que las familias hayan erradicado voluntariamente los cultivos de coca.

GRÁFICO 1

**FINALIZACIÓN DEL PAGO A LAS FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS**



Fuente: Elaborado por la FIP con base en información del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

<sup>3</sup> La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos registra los pagos que realiza el PNIS a nivel municipal. Sin embargo, algunos territorios tienen dos o tres periodos de pagos diferentes. Por lo tanto, la fecha de terminación de este es un estimado del número de familias que están en cada periodo de pago.

## 02.

### 67% de las familias que firmaron acuerdos colectivos en los 51 municipios del PNIS están formalmente vinculadas al programa

Luego de la firma del Acuerdo Colectivo, que formaliza el compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria, sigue la vinculación formal de las familias al PNIS. Hasta el 20 de agosto de 2018, alrededor de 120.000 familias hacían parte de los acuerdos colectivos (según la información dada por el PNIS), de las cuales 83.161 se encontraban vinculadas al programa. Esto quiere decir que el PNIS tiene un rezago en la inscripción de alrededor de 37.000 familias, que estarían en espera de comenzar con el proceso de sustitución.

Este número podría ser mayor teniendo en cuenta que el PNIS se está implementando en 51 de los 90 municipios donde inicialmente se firmaron acuerdos colectivos (ver: ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?, informes trimestrales 1 y 2). Esta es una información importante para el nuevo gobierno, ya que en algunos departamentos y municipios podría encontrarse con el reclamo de administraciones locales y comunidades, que exijan avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Un buen ejemplo de esta situación es Nariño, donde el Acuerdo Colectivo inicial vinculaba al departamento en su conjunto y donde el PNIS solo avanzó en los municipios de Tumaco e Ipiales. La administración departamental ha insistido en el incumplimiento por parte del Gobierno Nacional así como en la necesidad de incrementar los niveles de cobertura del Programa. De acuerdo a las recientes declaraciones del gobernador encargado, Edgar Insandar, esta situación ha generado que los cultivos de coca se desplacen a los territorios donde la sustitución no está avanzando.

Esta podría ser una oportunidad para que el nuevo gobierno reestablezca los espacios de diálogo con las comunidades que manifestaron su voluntad de

comenzar con el proceso de sustitución de cultivos. Adicionalmente, es importante que la administración del presidente Duque esté preparada para responder a las reclamaciones por el incumplimiento no solo de los compromisos adquiridos por el PNIS, sino por la acumulación de promesas hechas por el Estado que no han sido materializadas en los territorios.

### 03

**El 63% de las familias vinculadas al PNIS han recibido el primer pago, pero en una parte importante de los casos no se ha verificado si erradicaron los cultivos de coca**

Del total de familias vinculadas al PNIS, 52.277 han recibido al menos el primer pago (Gráfico 2). Una vez entregada la primera asignación familiar (correspondiente a un pago bimensual de \$2 millones por un año), las familias tienen entre 30 y 60 días para la erradicación voluntaria de los cultivos de coca, según lo establecido en el acuerdo individual de sustitución.

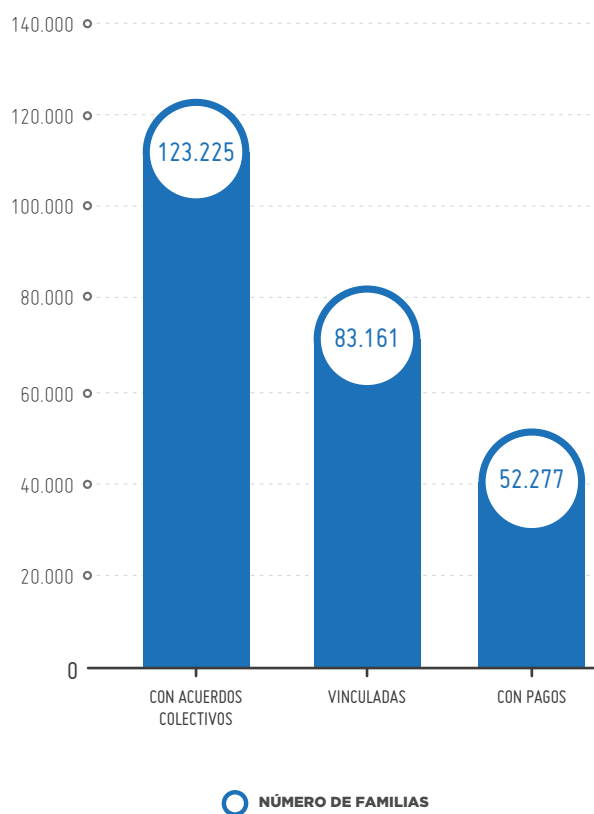
Dadas las dificultades para realizar el monitoreo y verificación de este compromiso, hay municipios en los que el nuevo gobierno tendrá que decidir si continúa o no con estos pagos sin contar con información actualizada sobre la erradicación de las matas de coca por parte de las familias. La verificación, a cargo de la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC), continúa teniendo dificultades logísticas, de seguridad y limitaciones de personal para desplegarse en el territorio.

Desde el inicio del programa, La FIP ha expresado reiteradamente su preocupación por el uso de estos subsidios, que además de generar efectos no deseados (como la expansión del área y las personas dedicadas a los cultivos de coca), no tienen impactos de larga duración. Según lo definido por el gobierno y las FARC, esta asignación monetaria se enmarca en

los que el Acuerdo de Paz denomina “asistencia alimentaria” inmediata. La decisión de entregar el dinero directamente a las familias habría respondido a las dificultades logísticas para llevar víveres y otros insumos a zonas con baja conectividad y difícil acceso. Además, el subsidio buscaría favorecer la economía local y no a los grandes proveedores.

GRÁFICO 2

#### FAMILIAS VINCULADAS, CON ACUERDOS COLECTIVOS Y CON PAGOS HASTA AGOSTO DE 2018



Fuente: Elaborado por la FIP con base en información del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Lo que muestra la evidencia es que, en la práctica, la forma en la que se realizan las transferencias (monetarias o no monetarias) tiene más que ver con elementos de logística y distribución que con opciones de diseño evaluadas respecto de su capacidad de alcanzar los objetivos del programa. Por esta razón es importante tomar en cuenta las condiciones geográficas y socioculturales donde se ejecutan las iniciativas, generando servicios adecuados para los territorios.<sup>4</sup>

Un hecho a destacar es que la información de los pagos realizados a las familias no corresponde, en todos los casos, a los reportes de verificación de erradicación entregados por UNODC. Esto quiere decir que habría familias que han recibido el subsidio sin que el Estado haya podido determinar el cumplimiento de la condición de erradicación manual de las matas de coca. En Tumaco (Nariño), por ejemplo, 8.375 familias han recibido pago, mientras que, de las 2.313 hectáreas de coca censadas, UNODC ha podido verificar la erradicación de 1.324 ha. En San José del Guaviare (Guaviare), el PNIS ha entregado asignaciones monetarias a 2.833 familias, mientras que se ha certificado el levantamiento de las matas de coca en 916 hectáreas. En Puerto Asís (Putumayo), 2.639 familias reciben pagos y la verificación ha arrojado la erradicación manual de 139 hectáreas.

En los lugares donde Naciones Unidas ha podido avanzar con la tarea de verificación de la erradicación manual, el nivel de cumplimiento de las familias es del 91% frente a la línea base. El problema es que este trabajo no se está realizando en todas las veredas en las que las familias están recibiendo los subsidios.

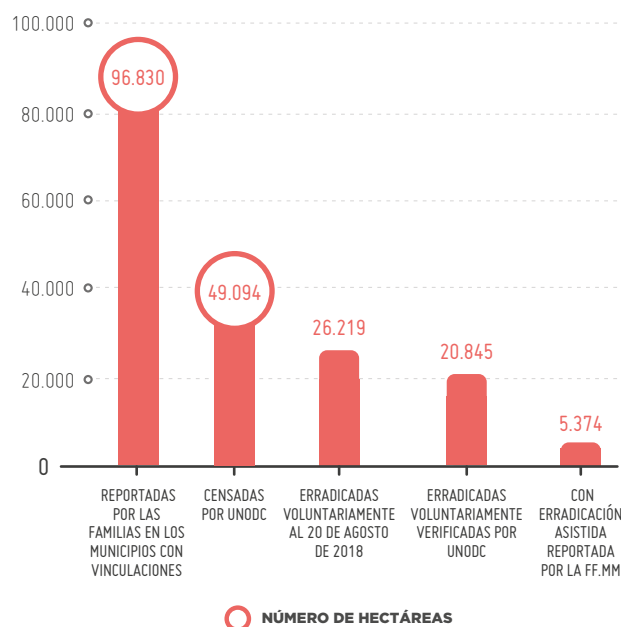
## 04.

**La erradicación voluntaria potencial es de 49.094 hectáreas de coca; UNODC ha certificado el levantamiento de cultivos en el 42,4% de esta extensión**

Hasta el 20 de agosto de 2018, UNODC había caracterizado 49.094 hectáreas de coca en las zonas donde se encuentra el PNIS (lo que denominamos la “erradicación voluntaria potencial”). Sin embargo, es difícil saber cuántos de estos cultivos han sido efectivamente levantados, pues UNODC solo ha verificado la erradicación efectiva de 20.845 hectáreas (que equivalen al 42.4%). La mayor cobertura en términos de hectáreas se encuentra en Putumayo (4.923), Antioquia (2.501), y Caquetá (2.104).

GRÁFICO 3

**HECTÁREAS DE COCA REPORTADAS POR FAMILIAS, CENSADAS POR UNODC Y ERRADICADAS VOLUNTARIAMENTE (AL 20 DE AGOSTO DE 2018)**



<sup>4</sup> Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencia Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente de América Latina y El Caribe. Chile: CEPAL y Asdi.



En las cerca de 4.570 hectáreas reportadas por las comunidades donde UNODC no ha podido hacer la verificación por razones de seguridad, la Fuerza Pública ha asumido esta tarea. Esto ha ocurrido en los departamentos de Guaviare, Meta y Nariño. Adicionalmente, durante el primer semestre de 2018, se puso en marcha la “erradicación asistida”, que cuenta con el apoyo de las Fuerza Pública. Bajo esta modalidad, se habrían arrancado las matas de coca en 5.374 hectáreas. Tomando en cuenta esta cifra, el balance total de hectáreas efectivamente erradicadas sería de 26.219 hectáreas.

El número de hectáreas erradicadas voluntariamente en el marco del PNIS equivale al 14.5% de los

cultivos de coca que hay en el país (tomando como base la cifra de 180.000 ha. dada por el Ministerio de Defensa para 2017).

Al tomar los municipios que hacen parte del PNIS con un número superior a las 3.000 hectáreas de coca (según el último censo de cultivos disponible realizado por el SIMCI, de 2016), encontramos que el impacto del Programa en las zonas de mayor producción es reducido. Las hectáreas erradicadas voluntariamente representan aproximadamente el 19% del total de los cultivos de coca del Valle del Guamuez y el 11% en San Miguel (Putumayo), mientras que están por debajo del 6% en Tumaco (Nariño) y Tibú (Norte de Santander) (Ver Mapa 2).

### Programa “Formalizar para Sustituir”

Es una estrategia desarrollada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en las zonas con cultivos ilícitos. Bajo este programa, la ANT ha focalizado 30 municipios en 14 departamentos con una inversión que asciende a los \$13.000 millones. 20 de ellos corresponden a los Espacios transitorios de capacitación y reincorporación.

Como lo ha señalado la FIP, al contrastar la cobertura del PNIS y el programa “Formalizar para Sustituir”, una cuarta parte de los municipios que tienen familias en proceso de sustitución cuentan con la intervención de la ANT, mientras que hay veredas en la que se encuentra la Agencia que no hacen parte del PNIS. Un hecho a tener en cuenta es que el programa “Formalizar para Sustituir” comenzó a operar antes que el PNIS, en zonas en las que ya se habían desarrollado procesos de sustitución.

La coordinación entre estos dos esfuerzos debe ser una prioridad para el nuevo gobierno. La caracterización realizada por UNODC en las zonas donde se desarrolla el PNIS muestra que solo el 13% de las familias son propietarios formalizados. Adicionalmente, el 93% de las familias asegura no haber participado en procesos de formalización.

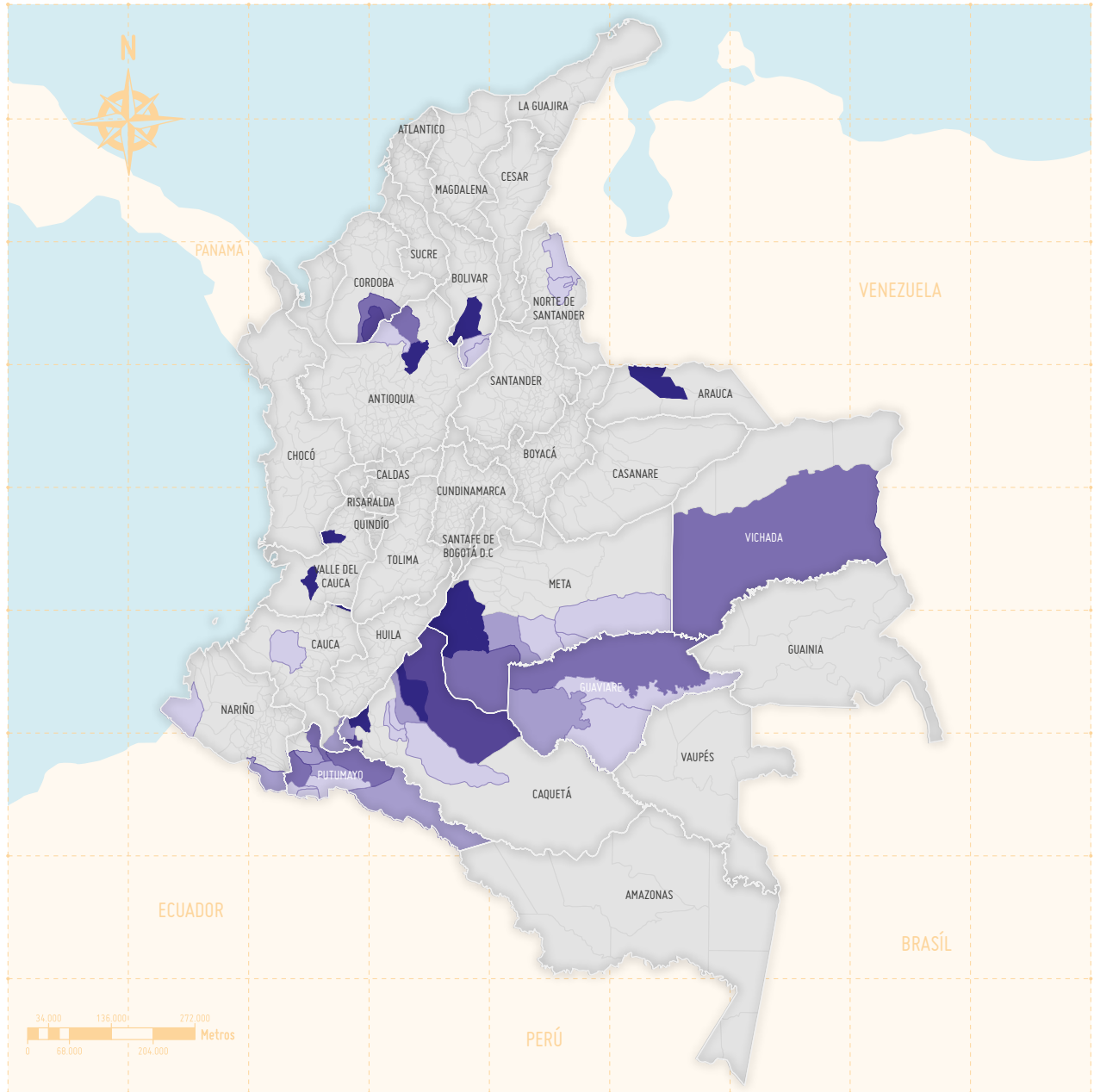
La evidencia muestra que, además de los incentivos microeconómicos para las familias, la formalización de la propiedad puede funcionar como una herramienta de disuasión, aumentando los costos de la resiembra y los riesgos de tener cultivos ilícitos. Los propietarios de un predio utilizado para sembrar coca podrían ser objeto de una acción de extinción de dominio. Un buen ejemplo del efecto de la formalización es lo que sucedió en el Plan Colombia. Durante su implementación, los municipios que tuvieron más éxito en la disminución de cultivos fueron aquellos que tuvieron un mayor nivel de titulación o formalización de la tierra. La formalización de una hectárea adicional se asocia con una disminución de, aproximadamente, 1.4 hectáreas destinadas a la coca.<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Muñoz-Mora, J.C., Tobón, S. y Willem, J. (2018). “The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia”. World Development, 103

MAPA 1

**PORCENTAJE DE HECTAREAS ERRADICADAS VOLUNTARIAMENTE RESPECTO A LAS HECTAREAS CON COCA REPORTADAS POR SIMCI PARA EL AÑO 2016**



CONVENCIONES MAPA

**LÍMITE DEPARTAMENTAL**
 **LÍMITE MUNICIPAL**

**ESCALA**

PORCENTAJE DE HECTÁREAS ERRADICADAS VOLUNTARIAMENTE RESPECTO A LAS HECTÁREAS CON COCA REPORTADAS POR SIMCI PARA EL AÑO 2016:

0% - 25%
  25.1% - 50%
  50.1% - 75%
  75.1% - 100%
  MÁS DEL 100%

Fuente: Elaborado por la FIP con base en información de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y SIMCI (2016)

El PNIS ha tenido mejores resultados en municipios con menos de 2.000 hectáreas en Putumayo, como es el caso de Orito (con la erradicación voluntaria del 59% de las hectáreas de coca reportadas por SIMCI en 2016) y Puerto Guzmán (71% de 1.584 ha.), así como en municipios que tienen menos de 600 hectáreas en los departamentos de Caquetá (Puerto Rico, San Vicente del Caguán, Curillo y Belén de los Andaquíes), y el Meta (Mesetas, Puerto Concordia y Vistahermosa). Se destaca La Macarena, en el Meta, donde han sido erradicadas voluntariamente 1.040 hectáreas, de las 1.635 registradas por el SIMCI. Un rasgo común de estos territorios es la fuerte presencia que tenían las FARC y el papel que tuvieron en el arranque del proceso de sustitución, convocando a las comunidades para que se unieran al PNIS.

A esta lista habría que agregar municipios con un alto porcentaje de erradicación voluntaria (tomando como base lo registrado en 2016), como Anorí, Briceño y Cáceres, en Antioquia, y Puerto Libertador y San José de Uré, en Córdoba.

Al observar el potencial de erradicación voluntaria (es decir, las hectáreas que están en proceso de sustitución), se encuentran municipios donde el PNIS podría tener un alto impacto: Tumaco, en Nariño, donde las hectáreas reportadas por las familias son 11.993 (52% del total reportadas por el SIMCI en 2016); Orito, con 2.061 ha. (69% del total de hectáreas) y Puerto Asís con 2.682 ha. (36%), en Putumayo, así como Tarazá, en Antioquia, con 1.407 ha. (que equivalen al 50% del total). Es importante mencionar que estas estimaciones no tienen en cuenta el crecimiento registrado en 2017, por lo que los porcentajes pueden ser menores. Además, en una parte importante de estos municipios la situación de seguridad se ha deteriorado, condicionando el desarrollo de la sustitución.

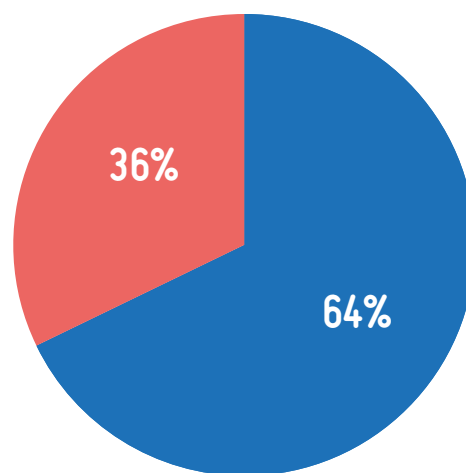
## 05.

**36% de las familias vinculadas al PNIS cuentan con asistencia técnica; 93% afirma no haber participado en procesos de formalización de la propiedad**

Según lo establecido por el PNIS, una vez adelantadas las actividades de socialización, la suscripción de Acuerdos Colectivos y la inscripción de familias, se debería iniciar la prestación del servicio de asistencia técnica integral (ATI). Sin embargo, al 20 de agosto de 2018, de las 83.161 vinculadas al Programa, solo un tercio de la población contaban con este componente, 29.552.

GRÁFICO 4

### COBERTURA ASISTENCIA TÉCNICA INTEGRAL DE FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS



- FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS SIN ASISTENCIA TÉCNICA
- FAMILIAS VINCULADAS AL PNIS CON ASISTENCIA TÉCNICA

Fuente: Elaborado por la FIP con base en información de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)

De acuerdo con el PNIS, la asistencia técnica deber ser brindada por una organización —pública, privada o mixta—, que sea preferiblemente de la zona de intervención, con el fin de fortalecer las capacidades locales y evitar intermediaciones innecesarias. Hasta el 30 de julio de 2018, 29 organizaciones están prestando Asistencia Técnica integral, en 30 municipios de 13 departamentos. Sus labores se concentran, inicialmente, en la identificación de líneas productivas y la planificación de la intervención en los próximos 2 años. Esto incluye los proyectos productivos de auto-sostenimiento y seguridad alimentaria, proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, y proyecto productivos.

Como ha señalado la FIP, teniendo en cuenta que la erradicación es apenas el primer paso del tránsito hacia la economía legal, la ATI es un componente central para conseguir la sustitución efectiva y sostenible de los cultivos de coca. Esta es una tarea que requiere de la articulación con el Ministerio de Agricultura y sus Agencias.

La nueva administración tendrá que tomar varias decisiones, en el marco de los compromisos adquiridos con las comunidades:

- La ampliación de la cobertura de la ATI para apoyar a 53.600 familias que se encuentran en proceso de sustitución de cultivos y que aún no cuentan con este componente.
- La continuidad del trabajo de las organizaciones locales que han comenzado a apoyar a las familias en la elaboración de los planes de sustitución para los próximos dos años.
- La responsabilidad en el desarrollo de la asistencia y el papel que debería tener la Agencia de Desarrollo Rural.

- La generación de las condiciones necesarias para la puesta en marcha de los proyectos productivos. Este último aspecto hace referencia a factores claves como la provisión de bienes públicos (dentro de los cuales se encuentran las vías terciarias), así como el acceso a la tierra y formalización de la propiedad.

Respecto al Plan de Acción Inmediata (PAI) Comunitario, 60% de los municipios que tienen vinculaciones al PNIS, se encuentran en proceso de formalización. Destaca el avance reciente que ha tenido este componente, que en el último mes triplicó su cobertura (la cual al 15 de julio era del 18%). Uno de los principales desafíos para su implementación es que el PNIS no cuenta con recursos propios, sino que depende de la gestión que haga el programa con las entidades responsables de la financiación y ejecución de los proyectos.

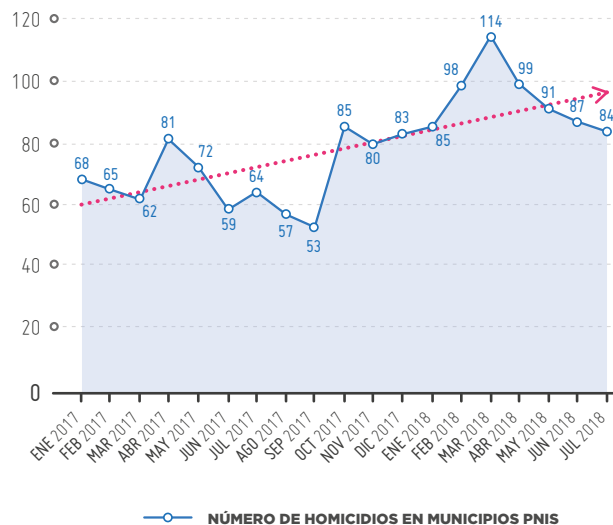
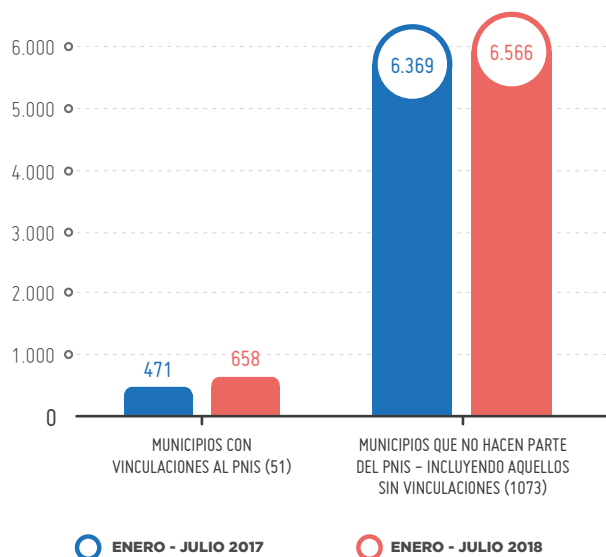
## 06.

### **En los municipios con familias vinculadas al PNIS los homicidios subieron 40% en los primeros siete meses de 2018; continúa el deterioro de la seguridad**

En los primeros siete meses de 2018, en los 51 municipios con vinculaciones de familias al PNIS, los homicidios se incrementaron 40% en comparación con el mismo periodo del año anterior (pasando de 471 a 658 muertes violentas). Esta es un alza mucho mayor que la registrada en los municipios que no hacen parte del PNIS, donde las víctimas de violencia letal aumentaron 3%. Si bien los homicidios descendieron a partir de marzo de 2018 en las zonas PNIS, sus niveles continúan siendo altos en comparación con lo ocurrido en 2017.

GRÁFICO 5-6

(5) HOMICIDIOS EN LOS MUNICIPIOS CON VINCULACIONES AL PNIS Y MUNICIPIOS QUE NO HACEN PARTE DEL PNIS. (6) HOMICIDIOS EN LOS MUNICIPIOS PNIS



Fuente: Policía Nacional

Un tema de especial preocupación son las muertes de líderes sociales que estarían vinculados al proceso de sustitución. Según la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam), entre enero de 2017 y junio de 2018, 36 líderes de erradicación voluntaria han sido asesinados. De acuerdo con esta organización, la mayoría de hechos sucedieron en los departamentos de Cauca (12) y Nariño (11). De otro lado, y como otra muestra de la difícil situación de seguridad de estos municipios, desde diciembre de 2017, UNODC ha tenido incidentes de seguridad en 20 municipios ubicados en 8 de los 12 departamentos intervenidos.

En las zonas donde se desarrolla el PNIS, los vacíos de regulación dejados por la FARC han sido llenados por grupos disidentes, organizaciones criminales que ya se encontraban en la zona y facciones armadas ilegales que buscan tener mayor influencia en estos territorios (como ha sucedido con el ELN en

Cauca y Bolívar). Aunque la pretensión de controlar las zonas de cultivos de coca ha sido identificada como el “combustible” que ha disparado la violencia, esta es una explicación incompleta.

Sin duda la motivación económica tiene un peso importante, pero lo ocurrido en estas zonas del país también debe ser entendido a partir de los rezagos y problemas que ha tenido el proceso de reincorporación, la falta de capacidad del Estado de tener una presencia efectiva y permanente, así como las dificultades en la implementación de las Garantías de Seguridad. Además, hay que tener en cuenta que varias de las veredas donde está el PNIS también se encuentran los *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación*, que coinciden con corredores de economías ilegales.

En los informes trimestrales de seguimiento, la FIP señaló que las posiciones de los grupos armados ilegales frente a la sustitución no eran homogéneas

e identificó facciones que no habían interferido en las labores del PNIS. Esta situación ha venido cambiando, y hoy son más los grupos que se oponen a la sustitución con amenazas y acciones de violencia. La expansión de las organizaciones al margen de la ley y las disputas por el control del territorio, configuran el contexto de mayor vulnerabilidad para las comunidades que participan en la sustitución de cultivos.

Las operaciones de la Fuerza Pública contra las facciones criminales pueden producir su repliegue temporal, pero resultan insuficientes y contraproducentes si no se acompañan con una presencia permanente en el territorio. El apoyo de las Fuerzas Militares puede facilitar las labores de erradicación y el cumplimiento de los compromisos por parte de las familias. De hecho, la FIP ha recibido información sobre casos en los que han sido los mismos pobladores los que han solicitado este acompañamiento. Las preocupaciones recaen sobre la sostenibilidad de este esfuerzo.

Una parte importante de las veredas donde se realiza la sustitución están circundadas o próximas a zonas en donde todavía hay cultivos de coca, lo que aumenta el riesgo de resiembra. En los enclaves de producción los pequeños cultivos (que son el objeto del PNIS), pueden limitar con grandes extensiones bajo el control de facciones del narcotráfico. Esto exige un alto grado de coordinación entre la erradicación voluntaria y la forzada. Bajo cualquier circunstancia, la protección de las comunidades debe estar en el centro de la intervención del Estado.

## 07.

### La Ley de Tratamiento Penal Diferencial para Pequeños Cultivadores: otra de las tareas pendientes

Como lo advirtió la FIP en el Informe Trimestral ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? No.4, luego de ser presentado por el Gobierno, este proyec-

to de ley no fue aprobado en la conciliación del Senado (junto a la reforma rural, la ley de tierras, la adecuación de tierras y las circunscripciones especiales de paz). Aunque la administración del presidente Santos volvió a presentar esta iniciativa el 20 de julio, tras la instalación del nuevo Congreso, su trámite continúa siendo incierto. Recientemente, el partido Farc radicó ante la Secretaría del Senado una nueva iniciativa, que busca la protección del campesino y un tratamiento penal diferenciado entre los grandes traficantes de narcóticos con los pequeños cultivadores de coca y marihuana.

La nueva administración tendrá que definir su postura frente a un tema que no ha estado exento de polémica, con una fuerte oposición del Fiscal General y el Centro Democrático, que argumentan que abriría la puerta para la “legalización de los cultivos ilícitos” y sería aprovechado por las organizaciones del narcotráfico. Esta iniciativa legislativa, que se enmarca en el desarrollo de los Acuerdos de Paz, tiene como objetivo establecer medias diferenciadas, transitorias y condicionadas, que permitan que las personas que tienen cultivos ilícitos se comprometan a erradicarlos voluntariamente, sin temor a ser criminalizadas.

**La expansión de las organizaciones al margen de la ley y las disputas por el control del territorio, configuran el contexto de mayor vulnerabilidad para las comunidades que participan en la sustitución de cultivos**

**RECOMENDACIONES  
PARA EL NUEVO  
GOBIERNO**

**02**

## 02. Recomendaciones para el nuevo gobierno

El nuevo gobierno tiene la oportunidad de diseñar y desarrollar una estrategia integral y diferenciada para responder a los cultivos ilícitos. Esto requiere pensar más allá de lo inmediato, trazando una hoja de ruta de por lo menos cuatro años que logre aprovechar y fortalecer las capacidades del Estado, lo que incluye las instituciones en el nivel central y a aquellas que tienen responsabilidades en el nivel local. Uno de los principales retos es construir sobre lo que se ha hecho, lo que significa reconocer los compromisos del Estado con las comunidades, adaptarse a las condiciones del contexto actual, corregir temas de fondo y también abrir el espacio para la innovación.

El clima de opinión en el comienzo del gobierno es que la política contra las drogas ha sido un “fracaso”, señalando el aumento notable de los cultivos ilícitos como la prueba principal. Esta percepción no debería llevar a comenzar desde cero. Por el contrario, es a partir de la evaluación de lo que se ha hecho y el reconocimiento de las lecciones aprendidas, desde donde se puede construir una política efectiva y sostenible. Esto implica tener una discusión sobre los objetivos y las metas, y la manera como se han usado las distintas herramientas con las que cuenta el Estado.

Más allá de la valoración específica que se tenga del PNIS, la sustitución de cultivos, voluntaria y con la activa participación de las autoridades locales y las comunidades, continúa siendo un componente válido y necesario de la política de drogas. Lo anterior no como una respuesta aislada y particular en el ámbito rural, sino como parte de una estrategia de desarrollo encaminada a cambiar las condiciones que han facilitado el surgimiento y la expansión de los cultivos ilícitos.

Es claro, que por sí sola ninguna herramienta —ni la aspersión, ni la erradicación forzada, ni la sustitución—, será suficiente para responder a este desafío. En todo caso, la política debe estar guiada por la protección y garantía de los derechos de las comunida-

des, lo cual no solo requiere de una intervención en el ámbito de la seguridad, sino que implica pensar la política pública desde el ámbito del desarrollo. Para esto es importante redefinir la arquitectura institucional y rebalancear las asignaciones presupuestales para cada uno de los componentes. Un instrumento para avanzar en esta línea es la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes.

Para transitar por este camino, la FIP recomienda al nuevo gobierno:

### 01

**Dar un mensaje claro sobre la continuidad de la sustitución de cultivos ilícitos.** Durante la campaña electoral y en el inicio de la nueva administración, se ha insistido en que la erradicación debe ser obligatoria. Adicionalmente, se ha reactivado la discusión sobre el uso de la aspersión aérea. Mientras que, en su discurso de posesión, el presidente Duque señaló que la sustitución debe hacerse de la mano con las comunidades, poniendo en marcha proyectos productivos y permitiendo el acceso a bienes públicos, el Ministro de Defensa afirmó que se terminará con la erradicación voluntaria y anunció el desarrollo de medidas “asistencialistas”. Esta situación ha generado incertidumbre en las poblaciones que hacen parte del PNIS, que aguardan con expectativa —y también temor—, las decisiones que tome la nueva administración. Es importante que el gobierno valore los impactos que pueden tener los mensajes contradictorios en la confianza y el compromiso de las comunidades.

### 02

**Reconocer los compromisos que el Estado ha adquirido con estas comunidades y las consecuencias de no cumplirlos.** La relación que establezca el nuevo gobierno con las comunidades que se encuen-



tran en las zonas con cultivos de coca, tiene como trasfondo la acumulación de compromisos y promesas no cumplidas. En núcleos de producción como Nariño, Putumayo o El Catatumbo, diferentes administraciones han llegado acuerdos cuya materialización ha quedado a medio camino o no se ha sostenido a través del tiempo. La débil presencia institucional y el limitado avance en las funciones más básicas del Estado —como lo son la seguridad y la justicia—, han favorecido el control y establecimiento de órdenes ilegales por parte de facciones armadas de distinto tipo. Reconocer este contexto es un factor clave para la construcción de la legitimidad del Estado en estos territorios y el desarrollo de intervenciones que tengan un respaldo fiscal, delimitando los alcances del programa.

### 03

**Implementar una estrategia territorial diferenciada.** No hay una fórmula única para todos los territorios. El desarrollo del PNIS —y de la intervención estatal en general—, ha sido desigual y avanza con distintas velocidades. Adicionalmente, las vulnerabilidades y riesgos son de distinta magnitud en los municipios y veredas donde se desarrolla la sustitución. Mientras que en algunas zonas el Estado puede proponerse consolidar lo avanzado (por ejemplo, en municipios que ya cuentan con asistencia técnica y están comenzando con los proyectos de ciclo corto), en otras los rezagos son evidentes. Adicionalmente, en una parte importante de los municipios el deterioro de la seguridad compromete la continuidad del PNIS. Por esta razón, se requiere de una hoja de ruta que considere una combinación de las distintas herramientas con las que cuenta el Estado, a partir del análisis de los desafíos y las oportunidades que hay en cada territorio.

### 04

**Desplegar medidas de estabilización en las zonas con mayores riesgos.**<sup>6</sup> Estas medidas deben estar dirigidas a establecer condiciones de seguridad —enfocadas en la protección de las poblaciones, fortalecer la relación del Estado con las comunidades y las instituciones locales, y generar mecanismos de transición—, así como a estructuras burocráticas provisionales e instrumentos jurídicos que den un impulso inicial al proceso, y a dar los primeros pasos para la reconstrucción económica. Estas medidas requieren de la articulación con otras instancias del Estado, teniendo como punto de partida la comprensión del contexto a intervenir y la capacidad de generar una respuesta sostenible.

### 05

**Transitar de un enfoque basado en las familias a uno basado en el territorio.** Uno de los principales retos del PNIS ha sido conciliar un programa que tiene su foco en las familias (tanto en las asignaciones monetarias como en los indicadores), con la perspectiva de transformación territorial. Estas dos aproximaciones no son excluyentes, pero en la práctica deben estar claramente vinculadas en los procesos de decisión, en la ejecución de los recursos y la puesta en marcha de proyectos colectivos. Para avanzar en el enfoque territorial la sustitución debería invertir en bienes públicos —que no solo incluyen cuestiones como la infraestructura vial, sino también la protección del medio ambiente y la innovación—, promover la asociatividad, alinearse con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como generar capacidades locales.

.....

<sup>6</sup> Colletta, N., Schjørrlien, J.S. & Berts, H. (2008) Interim Stabilization Balancing Security and Development in Post-Conflict Peacebuilding; Muggah, R. (2013) "Introduction" en Muggah (Ed) Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility; Garzón, J.C (2015) Avoiding the Perfect Storm:

## 06

**Asumir la sustitución de cultivos ilícitos como parte de una estrategia de desarrollo rural.** El desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos han sido asumidos como parte de la política antinarcoóticos, sin conexión con las estrategias de desarrollo rural. Esto ha llevado a un divorcio entre las políticas de seguridad y las de desarrollo. La erradicación de los cultivos es solo el primer paso del proceso de tránsito hacia una economía legal, que requiere de unas condiciones básicas para ser sostenible. Para avanzar en este propósito se requiere al menos de:

- La participación del Ministerio de Agricultura y sus Agencias, con responsabilidades y asignaciones presupuestarias concretas.
- El fortalecimiento de la Asistencia Técnica, no solo enfocada en la producción, sino también en la generación de capacidades para la comercialización.
- Evitar las medidas asistencialistas y enfocar los recursos en la generación y fortalecimiento de las capacidades locales.
- El uso de la formalización y acceso a la tierra como una herramienta clave que provee incentivos económicos, genera nuevas oportunidades y sirve como mecanismo de disuasión.
- La generación de bienes públicos.
- Concebir el desarrollo rural más allá de lo agropecuario, dando espacio a iniciativas vinculadas a la protección del medio ambiente y el ecoturismo.

- La participación de las instituciones locales, vinculando y fortaleciendo a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias (UMATA).
- La vinculación del sector privado, aprovechando herramientas como el incentivo tributario para empresas que hagan inversiones en las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC).

## 07

**Vincular a las autoridades locales y a las comunidades en los procesos de toma de decisiones.** Una de las lecciones aprendidas en los procesos de sustitución de cultivos es que el éxito depende, en buena medida, de la participación y apropiación de las iniciativas por parte de las autoridades locales y las comunidades. Bajo este marco, el propósito no debe estar dirigido a proveer subsidios o medidas “asistencialistas”, sino a la creación de oportunidades y generación de capacidades. Se requiere construir confianza a partir de hechos concretos, con esquemas de participación que permitan conciliar las expectativas con los recursos existentes y mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. La transparencia en el manejo de los recursos, con espacios para la rendición de cuentas y el diálogo directos con las comunidades, son variables claves para la sostenibilidad del proceso.

## 08

**Desarrollar líneas específicas de acción dirigidas a las mujeres y los jóvenes en las zonas de sustitución de cultivos ilícitos.** De acuerdo con las encuestas de caracterización realizadas por UNODC en las zonas PNIS, el 41% de la población tiene menos de 19 años.

Además, el 49% de las integrantes de las familias en proceso de sustitución son mujeres.<sup>7</sup> Por esta razón, es necesario diseñar y desarrollar líneas específicas para el trabajo con estas poblaciones. En el caso de los jóvenes, en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos, el nuevo gobierno podría desarrollar en estas zonas el programa “Jóvenes en Acción”, ampliar la cobertura y calidad educativa, la red digital rural, y promover emprendimientos productivos e innovación, en alianza con el sector privado. Respecto a las mujeres, se requiere acciones afirmativas para el empoderamiento económico y social, cerrando las brechas históricas y generando nuevas oportunidades.

## 09

**Fortalecer el monitoreo y la verificación.** La evidencia muestra que las estrategias efectivas de sustitución de cultivos requieren de mecanismos de monitoreo y verificación, que provean información oportuna y relevantes para la toma de decisiones. Bajo este marco, es necesario fortalecer el uso de las herramientas tecnológicas que proveen imágenes satelitales y áreas de las zonas intervenidas, con criterios de calidad y transparencia en el manejo de la información. Se requiere la puesta marcha de estudios intercensales (trimestrales) en las zonas de mayor concentración de cultivos ilícitos (en la actualidad, estos estudios tienen una periodicidad anual). Adicionalmente, se recomienda el desarrollo de un sistema de alertas tempranas de resiembra y la generación de mecanismos seguimiento que involucren a los actores locales.

## 10.

**Avanzar en el manejo eficaz y transparente de la información y los recursos.** La labor de monitoreo y seguimiento realizada por la FIP ha sido facilitada por la apertura del PNIS en cuanto a la entrega de informa-

ción. A través de este ejercicio hemos podido identificar las dificultades internas que tiene el Programa para contar con datos e información actualizada, congruente y útil para la toma de decisiones. Es difícil saber cómo y en qué han sido usado los recursos y cuáles son los resultados. Por esta razón, una de las primeras tareas del nuevo gobierno es organizar los flujos de información, contar con información confiable sobre los presupuestos y su ejecución y, a partir de ahí, hacer una planeación del gasto. Esto contribuirá a identificar líneas en las cuales puede haber un desarrollo más eficiente del PNIS. Además, la FIP recomienda la publicación de informes periódicos.

## 11

**Fortalecer la cooperación internacional, articulando la agenda de seguridad con la agenda de desarrollo.** Una vez el Estado define su política pública interna frente a la problemática de drogas, será necesario avanzar en la política exterior<sup>8</sup> y en el fortalecimiento de la cooperación internacional, no solo en el ámbito de las respuestas al narcotráfico y el crimen organizado, sino, especialmente, en el ámbito del desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ofrecen un marco propicio para abordar discusiones respecto a la reducción de los impactos negativos de los mercados de drogas ilegales, el apoyo a las comunidades y la generación de condiciones territoriales para una respuesta sostenible a los cultivos ilícitos.

Criminal Economies, Spoilers, and the Post-Conflict Phase in Colombia, *International Journal of Security and Development*. 4(1).

<sup>7</sup> Garzón, J.C., Gélvez, J.D, Equipo de Monitoreo del Desarrollo Alternativo de UNODC (2018). Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Bogotá: Ideas para la Paz y UNODC.

<sup>8</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2015). Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho.



## Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

# ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?

Desafíos y recomendaciones  
para el nuevo gobierno