

La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque



Por: Diego Bulla y Laura Henao-Izquierdo

EDICIÓN 101 ENE – ABR 2021

Por Diego Bulla Beltrán y Laura Henao-Izquierdo

Introducción

Luego de 2 años y medio del gobierno Duque, se evidencia que no hay mayor avance en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS-, en el marco del punto 4.1. del Acuerdo Final de Paz. Hay anuncios oficiales que mencionan problemas de presupuesto, pero a la par promueven acciones de fumigación y erradicación forzada. También se identifica la desarticulación y debilidad de las agencias creadas y, en general, la incapacidad burocrática administrativa. Esta situación se desarrolla en un contexto de aumento del riesgo para los liderazgos sociales, debido al incumplimiento estatal durante la implementación y a los fuertes opositores locales y nacionales a estas políticas.

Este artículo indaga el porqué de la falta de avances significativos en la implementación del PNIS durante el período del presidente Duque. Además, aborda las nuevas narrativas sobre las drogas, la ineficacia de las fumigaciones y la erradicación manual forzada, así como el aumento del riesgo para los liderazgos sociales locales, y el impacto en las mujeres cultivadoras. Para ello se apoya en informes, artículos académicos y de prensa. Con estos insumos se busca equilibrar el contenido entre el análisis y los datos, para una mejor comprensión de la actualidad colombiana en esta materia.

Desfinanciación del PNIS

Una política pública se puede definir como la acción de las instituciones gubernamentales para cambiar un estado de cosas percibido como problemático (Roth, 2002), la cual requiere contar con los recursos necesarios para garantizar que los objetivos, las estrategias, los programas, los proyectos y las metas se cumplan. Sin presupuesto asociado, la implementación de la acción pública tiende a la precariedad o ni siquiera se puede materializar en su totalidad.

A pesar de que cerca de cien mil familias se encuentran inscritas en el PNIS a la espera de que el Estado cumpla con la asistencia alimentaria inmediata, los proyectos de autosostenimiento y la seguridad alimentaria, el servicio de asistencia técnica integral, los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, entre otros, éste no ha contado con los recursos necesarios para su implementación integral, y el gobierno Duque tampoco ha resuelto esta situación (Gutiérrez, Marín, Machuca, Parada, & Rojas, 2020):



Foto: Natalia Botero

El Programa [PNIS] está desfinanciado y no es claro cuál será el modelo que lo reemplace. Según la Ley de Presupuesto, para la vigencia 2020, este programa contará con una asignación de 1.331 billones de pesos, lo que está muy por debajo del presupuesto requerido de 2.1 billones (Garzón Vergara, 2020).

Según cifras de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020), se requieren con urgencia \$2.3 billones para cumplir con cada uno de los componentes del programa. Sin embargo, la misma administración está promoviendo una nueva estrategia de sustitución de coca, por fuera del Acuerdo Final de Paz, denominada Hecho a la Medida, que busca apoyar proyectos productivos o económicos con los recursos gobernaciones, alcaldías, regalías, empresas privadas, créditos y cooperación internacional. “Con esta estrategia el Gobierno se quita gran parte de la responsabilidad operativa y política de la sustitución que sí tiene con el PNIS” (Soto, 2020).

Ahora bien, más allá de un problema de presupuesto, se evidencia la falta de voluntad política del gobierno nacional para cumplir con los acuerdos individuales y colectivos suscritos en el marco del PNIS, un componente clave del Acuerdo Final de Paz para la transformación del campo. El gobierno centra su estrategia de reducción de cultivos de uso ilícito en la erradicación forzada y en la promoción de las fumigaciones, dejando en segundo plano los programas de sustitución voluntaria de cultivos y de desarrollo alternativo. Es diciente que en 2019 no se hayan reportado nuevas vinculaciones al PNIS, lo cual significa que las 99.097 familias fueron inscritas, casi en su totalidad, durante el gobierno Santos, entre 2016 y 2018. En contraste, el actual gobierno desvinculó del PNIS a 1.685 familias por supuestos incumplimientos, entre agosto de 2018 y diciembre de 2019 (De los ríos Jaramillo, 2020).

Desarticulación y debilidad institucional del PNIS

El gobierno actual no concibe al PNIS como un programa de transformación del campo articulado a la Reforma Rural Integral, sino simplemente como una estrategia para reducir las hectáreas de coca por medio de la entrega de subsidios a los cultivadores, en contravía de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz, que busca orientar la materialización de los cambios estructurales mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los planes nacionales sectoriales. De fondo, se rompe con la integralidad de la apuesta para abordar las condiciones que permiten la persistencia de los cultivos ilícitos, tales como la pobreza, la marginalidad y la débil presencia institucional.

En la práctica, no hay una coordinación real entre el PNIS y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Por ejemplo, en al menos 5 departamentos (Cesar, Tolima, Bolívar, Valle del Cauca y Vichada), este programa de sustitución y la ANT no coinciden territorialmente para la implementación del programa Formalizar para Sustituir, desde el cual se promueve la regularización de la propiedad (acceso y formalización de tierras), que es uno de los principales incentivos para la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos (Procuraduría General de la Nación, 2019).

A esto se suma la debilidad institucional del PNIS, que actualmente funciona con apenas 139 funcionarios a nivel nacional para la atención de las casi cien mil familias inscritas. “La proporción entre funcionarios y personas a atender es ridículamente baja (más o menos un funcionario para cada 710 usuarios). (...) Es absurdo suponer que con esto se pueda llevar a cabo una empresa de transformación territorial.” (Gutiérrez, Machuca & Cristancho, 2019, pág. 147).

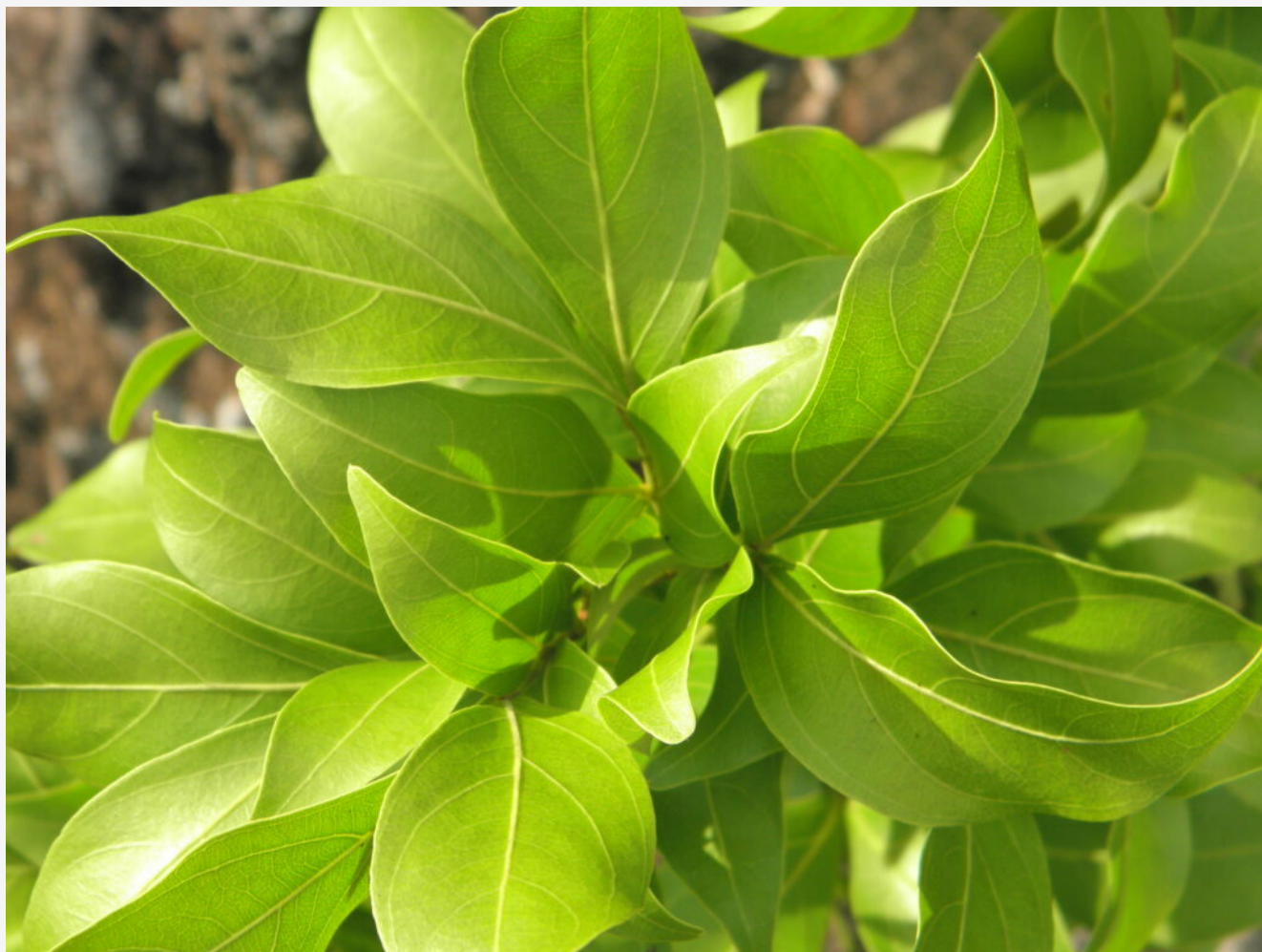


Foto: Katalina Vásquez

Nuevas narrativas sobre las drogas e ineficacia de las fumigaciones y de la erradicación manual forzada

Este año cumplimos 50 años de la famosa “Guerra contra la drogas”. Cinco décadas después de la declaración del ex presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, sobre las drogas como el gran enemigo de su país, estas narrativas siguen generando violencias en Latinoamérica, y particularmente en Colombia (Ospina & Muro, 2021; Pinzón, 2021). En línea con esta política, en el 2020, el Ministro de Defensa y representantes del gobierno Duque, reafirmaron su política de erradicación forzada y de fumigaciones con glifosato, las cuales han sido prácticas generadoras de conflictividades en distintos territorios de nuestro país. Así, en el decreto borrador difundido en febrero de 2021 se dispuso la reanudación de la aspersión aérea, como práctica, valga decir ingenua, para acabar con los cultivos de uso ilícito en Colombia (El Tiempo, 2021).

No obstante, estas políticas han demostrado su ineficacia, pues la resiembra y el aumento de cultivos

en zonas en las que el Estado no puede intervenir, han sido evidentes (Garzón Vergara, 2020). Además, éstas han generado fuertes movilizaciones por parte de cultivadores, del campesinado cocalero y de comunidades sembradoras, quienes no tienen alternativas económicas distintas a la siembra. Así, municipios como San Miguel (Putumayo), Riosucio (Chocó), Jamundí (Valle del Cauca) o San José de Ure (Córdoba), han registrado fuertes protestas convocadas por el campesinado, que ve vulnerados sus derechos a la salud, al medio ambiente, a la protección de sus ríos y a sus tierras. De igual manera, estas políticas de erradicación y fumigación han generado conflictividades en los territorios. Han profundizado desconfianzas, ante incumplimientos históricos por parte del Estado de compromisos y acuerdos con las comunidades sobre la búsqueda de alternativas de desarrollo para garantizar una erradicación concertada y no violenta.

Así, justo en el 2017, año en el que se anunció la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, proveniente del Acuerdo Final de Paz entre las FARC-EP y el gobierno de Colombia, las protestas por incumplimientos de acuerdos previos en materia de sustitución, erradicación y aspersión aumentaron significativamente (gráfico1), evidenciando las tensiones con un Estado que incumple sistemáticamente y no logra alinear a los actores clave para generar políticas eficaces frente a los cultivos ilícitos (Gutiérrez-Sanín, 2020).



Foto: Consejería para el Postconflicto, Emilio Archila.

Aumento del riesgo para los liderazgos sociales locales, y el impacto en las mujeres

Estas políticas no concertadas con la población han generado un riesgo extra para los liderazgos sociales. Así, tanto quienes firmaron los acuerdos de sustitución, como los reclamantes de tierra, han sido objeto de violencia y abandonados a su suerte por un Estado que no logró proteger la vida de los líderes y lideresas (Gutiérrez, Marín, Machuca, Parada, & Rojas, 2020).

En particular, ha significado un doble riesgo para las mujeres cultivadoras, quienes tienen desventajas para el acceso a los programas de sustitución, derivadas de sus dificultades para participar en estos espacios, y quienes también dejan de obtener los recursos de la venta de la hoja de coca, con los que mantienen a sus familias. Además, sufren de estigmatización por estar asociadas a una economía criminalizada por un Estado que no ofrece alternativas para su sustento. Las mujeres representan el 46% de las 180.000 familias sembradoras, sin contar a todas las personas que indirectamente se benefician de esta economía ante la falta de oportunidades:

“Yo cultivé coca por varios años porque no tenía otra opción. No tenía oportunidades de estudiar ni de un trabajo estable. Cultivé coca para salir adelante y poder dar alimento a mis hijos. No niego que esto fue duro y a veces peligroso, estábamos en la mira de los compradores de base de coca y de los grupos armados, sin embargo, aprendí mucho”.

(Ortega, 2019).

En ese sentido, hay que replantear las alternativas a una problemática histórica que genera violencia, riesgos para los liderazgos sociales y aumenta la brecha entre quienes tienen posibilidades de participar en otras economías y quienes deben sembrar para sobrevivir.



Foto: Natalia Botero

Conclusiones

Si bien el PNIS tenía problemas presupuestales e institucionales desde el gobierno Santos, la administración de Duque no ha realizado acciones encaminadas a solucionar esta problemática, teniendo en cuenta que no se evidencia interés político en la implementación de este programa. Por el contrario, ha creado Hecho a la Medida, una nueva estrategia para la sustitución de cultivos en la que delega su responsabilidad presupuestal, y la asume sólo como un complemento a la apuesta de erradicación y el regreso a la aspersión con glifosato. Este panorama no parece tener cambios y será la tendencia hasta el final del periodo presidencial en 2022. Es importante llamar la atención frente a la relación que existe entre la paz y las reformas económicas y sociales, que permiten la profundización y consolidación de la democracia (Ordoñez, 2020). Sin la implementación efectiva y sostenible del Acuerdo Final, y en particular de los puntos relacionados con la transformación estructural del campo colombiano, reformas que han sido postergadas por décadas y que explican parte de las raíces del conflicto armado (Fajardo, 2014), cualquier discurso estatal de apuesta por la paz queda en el vacío. Esto, incluso, no aborda las conflictividades en los territorios, no protege los liderazgos sociales en proceso de sustitución, no da alternativas a mujeres cabezas de hogar y no construye confianza entre líderes y lideresas y un Estado que debería garantizar sus derechos.

Bibliografía

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS. Recuperado el 3 de marzo de 2021, de <https://drive.google.com/file/d/1ZYJQjarORqz7ifT-gGoO1Kj74J3CZHTk/view>

De los ríos Jaramillo, E. (2020). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: balance, rediseño y desafíos. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo – ILSA.

El Tiempo. (17 de Febrero de 2021). Así sería la regulación para el regreso de la aspersión con glifosato. El Tiempo, págs. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/borrador-de-decreto-sobre-la-regulacion-para-aspersiones-con-glifosato-567445>.

Fajardo, D. (2014). Estudio sobre los orígenes del conflicto social y armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Recuperado el 28 de febrero de 2021, de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/FajardoDario.pdf>

Garzón Vergara, J. (2020). ¿Cómo lograr la reducción de cultivos ilícitos en 2020? Recuperado el 3 de marzo de 2021, de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1806>

Gutiérrez, F., Machuca, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. 136-160. Bogotá: Análisis político N° 97.

Gutiérrez, F., Marín, M., Machuca, D., Parada, M., & Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia. (22(2)), 361-418. Estudios Socio-jurídicos. Recuperado el 26 de febrero de 2021, de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9144>

Gutiérrez-Sanín, F. (2020). Fumigaciones, incumplimientos, coaliciones y resistencias. Revista de Estudios Socio-Jurídicos, vol 22, núm 2, <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73363708014/index.html>.

Ordoñez, F. (2020). Presentación del libro “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito: balance, rediseño y desafíos”. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos.

Ortega, J. (6 de Agosto de 2019). Las mujeres de la coca quieren salir de ella. El País, pág. https://elpais.com/elpais/2019/08/01/planeta_futuro/1564658780_336227.html.

Ospina, P., & Muro, A. (2021). Drogas: Una Nueva Narrativa. Pandemia. Revista Digital | Núm. 02 | Febrero 2021, 5-9.

Pinzón, C. (2021). Drogas: Una Nueva Narrativa . Pandemia. Revista Digital Núm. 02 | Febrero 2021, 10-13.

Procuraduría General de la Nación. (2019). Primer Informe al Congreso sobre el avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019.

Roth, A.-N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Soto, L. (2020). En medio de la incredulidad, Duque apuesta por nueva estrategia de sustitución de coca. Recuperado el 3 de marzo de 2021, de <https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596>

Foto portada: Natalia Botero.

