IDENTIFICADOR	https://pacifista.tv/notas/mas-erradicacion-voluntaria-de-coca-que-sustitucion-el-adios-del-gobierno-santos/
FECHA ORIGINAL	15 de mayo de 2018 (publicación original en el archivo)
AUTORÍA / FIRMA	Andrés Bermúdez Liévano
CLASIFICACIÓN	/notas/ · Nota · Leer
HUELLA SHA-1	**68c2cab66e30b60f** — huella del cuerpo archivado, calculada el 30 de septiembre de 2026. No acredita el estado de la página en su publicación original.
DESCRIPTORES	Coca · Fundacion Ideas para la Paz · Juan Carlos Garzon · Juan David Gelvez · Occdi · Pnis
ILUSTRACIÓN	7 figuras incrustadas

NOTA

Más erradicación voluntaria de coca que sustitución: el adiós del gobierno Santos

Por **Andrés Bermúdez Liévano** · Publicado originalmente el **15 de mayo de 2018** en *¡PACIFISTA!*

#ProyectoCOCA | Revisamos informes sobre cultivos de uso ilícito para identificar los cinco mayores escollos que el program oficial de sustitución enfrenta para dar buenos resultados.



Rafael Pardo, alto consejero para el posconflicto.

Este artículo forma parte de nuestro ***Proyecto Coca II*** *– Misión Rural. Para ver todos los contenidos haga clic acá.*

Hace un año exactamente, Colombia arrancó el programa más ambicioso de sustitución de coca de su historia, bajo la visión del Acuerdo de Paz que –corrigiendo las lecciones aprendidas de los fracasos del pasado– le apostó a salir de la coca mano a mano con las comunidades.

Bajo el ala del Alto Consejero para el Posconflicto Rafael Pardo y su mano derecha Eduardo Díaz, arrancó a funcionar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Su apuesta: cambiar la coca por economías legales, vinculando por primera vez a las Farc en la solución del problema y enfrentando la dificultad de tener que lidiar con el récord histórico de áreas cultivadas con hoja de coca en 15 años.

Un año después, el programa parece estar empantanado, como muestran los informes hechos por los investigadores de la Fundación Ideas para la Paz (el centro de investigación más pilo del país en temas de posconflicto) y los reportes de terreno compilados por el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos (Occdi Global).

Estos monitoreos muestran que, a pesar de que el PNIS logró firmar compromisos de erradicación con más de 123.000 familias y que un número importante de éstas ya salió de la coca que tenía sembrada, la sustitución avanza con mucha lentitud y la inversión prometida por el Gobierno en

desarrollo rural todavía no se ve.

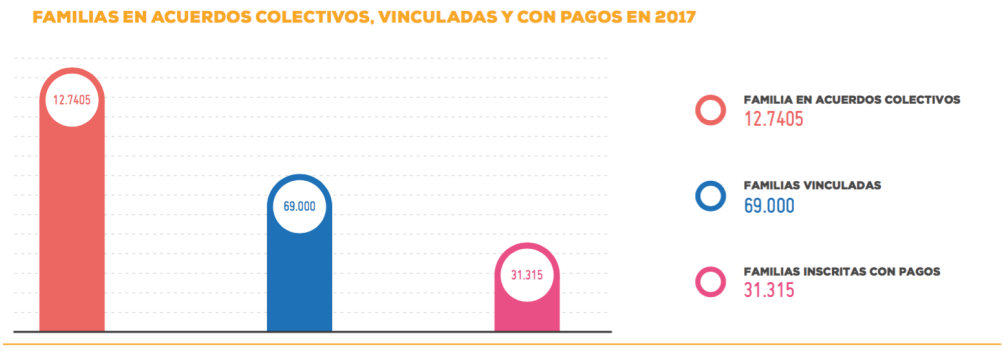
Eso significa que –apenas a tres meses de la salida de Juan Manuel Santos y la llegada de un nuevo presidente– el PNIS podría quedar en un limbo complejo: con una estrategia acertada, pero graves problemas en la implementación; pocas voces que lo defiendan y mucha incertidumbre sobre cómo continuaría. En últimas, la gran pregunta que quedará es si se desaprovechó la ventana de oportunidad que supuso el Acuerdo.

Proyecto Coca revisó los informes y concluyó que estos son los cinco mayores escollos que programa enfrenta para dar los resultados esperados:

1. Sí hay erradicación voluntaria, pero no se ve aún la sustitución

El programa de sustitución que arrancó hace un año lo hizo haciendo varias cosas bien: como contó el Proyecto Coca, se metió en las zonas más duras de la coca (como Guaviare, Putumayo o el sur del Meta); logró que gente sí cumpliera con salir de la coca; montó a las Farc al bus para ayudar a que funcionara; puso a las familias campesinas cultivadoras de coca como principales beneficiarias (cosa que, aunque suene absurdo, en el pasado no siempre ocurrió); y partió de procesos participativos que involucraban a comunidades y autoridades.

Sin embargo, el proceso aún está en pañales y los avances son muy lentos. De las 123.225 familias que firmaron acuerdos colectivos de sustitución, la mitad ya firmó acuerdos individuales y apenas 32.000 han recibido los primeros pagos que marcan el inicio de su proceso de erradicación. Es decir, el programa hasta ahora llega efectivamente a la cuarta parte de su potencial total.



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

Las cifras de erradicación todavía no son muy claras, porque Naciones Unidas va atrasada en sus labores de verificación por problemas de seguridad. Hasta ahora la ONU ha certificado la erradicación efectiva de 6.381 hectáreas (un 29 % de las hectáreas cuyos dueños ya firmaron sus acuerdos y recibieron sus primeros pagos). Allí donde los verificadores han adelantando una segunda visita de seguimiento de caso, el 88 % de los campesinos cumplió con arrancar la coca, lo que muestra que la mayoría de las comunidades siguen honrando su palabra.

Además, los datos tienen grandes variaciones por región. Según la FIP, en Orito (Putumayo) y Tarazá (Antioquia) –dos municipios que están en el top de hectáreas de coca– la erradicación potencial equivale al 69 % y 50 %, pero en otros municipios clave como Tumaco, Tibú y Puerto Asís (Putumayo) no pasa del 11 %.

Pero, con los retrasos en las inversiones para reemplazar los cultivos de coca por economías legales, parece estar avanzando más rápido la fase de erradicación voluntaria que la de sustitución, que es en últimas la que puede garantizar que ese tránsito hacia otras alternativas sea definitivo.

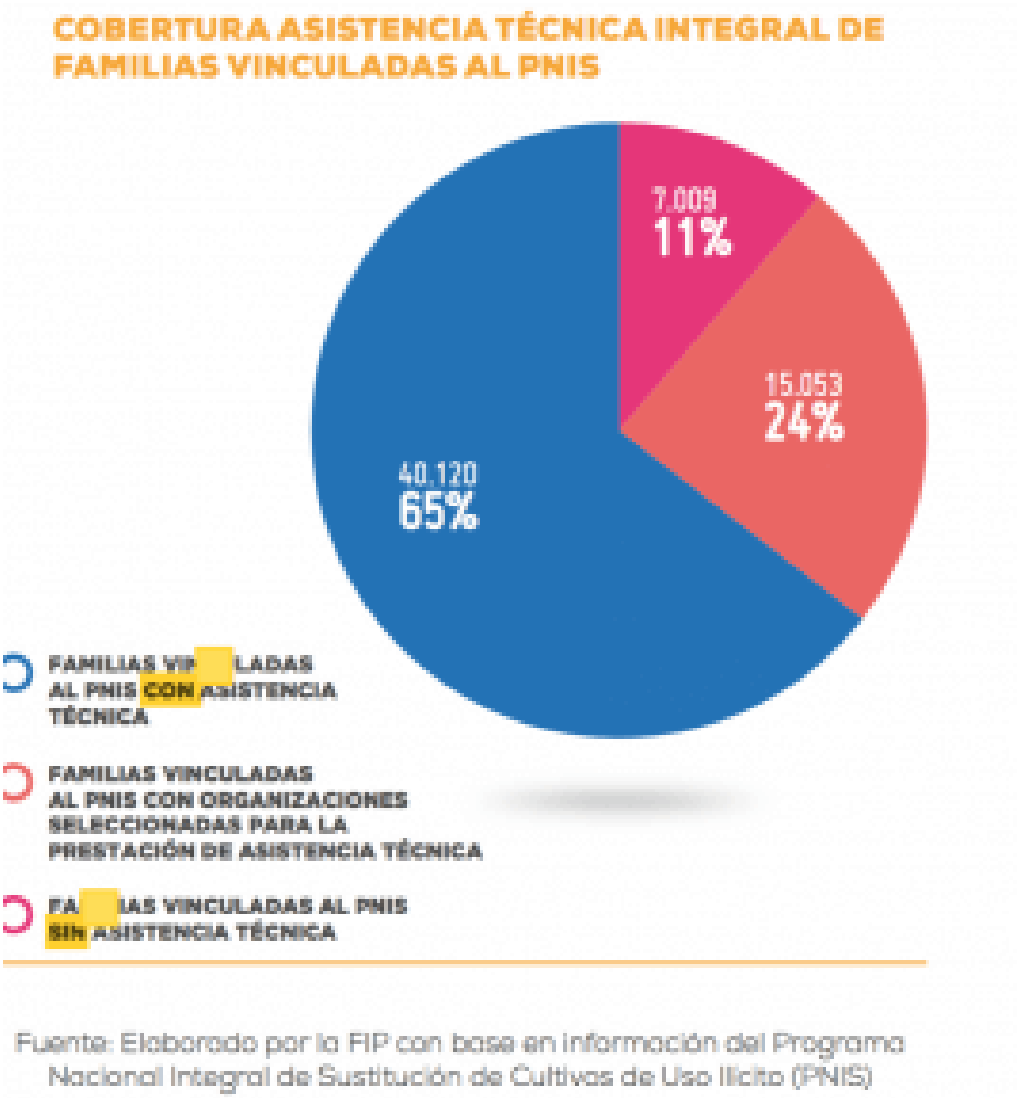
Es decir, la erradicación es apenas el primer paso en el camino hacia una economía legal, pero falta que puedan recorrer los siguientes. Y, si esos otros pasos como los bienes y servicios públicos para el campo no llegan, difícilmente el PNIS podría cumplir con la visión del Acuerdo de Paz de lograr transformar las condiciones en las regiones afectadas por el narcotráfico.

Al final, la realidad es que los resultados del PNIS no son muy obvios para la sociedad. Como le preguntó recientemente el investigador Juan Carlos Garzón, en el marco de la Semana Psicoactiva, al director Eduardo Díaz, ¿quién va a defender políticamente el programa de sustitución en este cambio de gobierno?

El futuro no está muy claro.

2. Sin técnicos no hay paraíso

Un número muy alto de personas que ya arrancaron sus matas de coca aún no ha podido sembrar su cultivo sustituto o montar su proyecto productivo por una misma razón: no han llegado los agrónomos y veterinarios que necesitan de consejeros.



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

Según el informe de la FIP, hasta finales de marzo, apenas el 11 % de los campesinos inscritos en el programa había tenido acceso a la asistencia técnica, que es uno de los pilares de todo el esfuerzo por erradicar y sustituir (y una de las necesidades más sentidas del campo colombiano). Tras varios meses de dificultades administrativas, el Gobierno finalmente pudo contratar a las organizaciones locales que van a prestar este servicio, pero la demora significó que muchas familias estuvieron entre seis y ocho meses sin esa asesoría.

Luz Dary Díaz, una campesina del Putumayo cuyo proceso ha seguido Proyecto Coca, es un buen ejemplo de esta realidad. Desde agosto del año pasado estaba esperando que llegara el agrónomo que le habían prometido para ayudarle a pensar en su cultivo de sacha inchi, la planta andina que veneraron los incas que ahora tiene gran demanda en el mercado por sus valores nutricionales para

fabricar aceites medicinales.

El problema fue que Luz Dary ni siquiera sabía si su antiguo cocal de tres hectáreas era propicio para el sacha inchi, pero al mismo tiempo sembró porque le afanaba no comenzar a trabajar en su renta a futuro.

“Ahí estaba la preocupación mía. Me decían que de pronto en lo que uno tiene la coca no puede sembrar otro producto porque la tierra está muy cansada por todos los químicos que uno tiene que echarle. Por eso me estaba deteniendo para ver si había posibilidad de que vengan los técnicos a hacer estudios de la tierra. Pero ya no llegaron y nosotros ya habíamos limpiado tres veces en el lugar. Dios quiera que no me que digan que ahí no se puede”, nos contó cuando la visitamos.



Luz Dary Díaz, cuyo proceso de sustitución ha seguido Proyecto Coca, es el ejemplo de una campesina que erradicó su coca y esperó durante más de 6 meses la llegada de un agrónomo que la apoyara en su proyecto productivo.
En algunas regiones esa ausencia es dramática: según los datos de la FIP, San José del Guaviare tenía un solo asistente técnico para el programa, mientras que una región como Tumaco tenía 25.

3. Todos estábamos a la espera (de la Reforma Rural Integral)

Los veterinarios y los agrónomos son solo una pata pequeña de todo lo que tiene que suceder en las regiones cocaleras para que las condiciones de vida de sus habitantes realmente cambien y haya más oportunidades.



Una de las cosas que más necesitan los campesinos para sustituir la coca es, como ha contado Proyecto Coca, vías que permitan sacar los productos al mercado.
El problema es que toda la inversión en desarrollo rural –el primer capítulo del Acuerdo de Paz, que está íntimamente ligado a la solución del problema de la coca– no se ve por ningún lado. Para que los campesinos cocaleros puedan transitar a economías legales, necesitan vías terciarias, centros de acopio, apoyo en la comercialización, acceso a crédito y ayuda para sacar las escrituras de sus predios, entre otras medidas que están en la Reforma Rural Integral del Acuerdo y que busca darle un revolcón al campo colombiano.

Sin embargo, esos bienes y servicios públicos que necesitan los cultivadores no están llegando. Apenas el 15 % de las veredas (y 22 % de los municipios) donde está trabajando el PNIS son parte del programa ‘Formalizar para sustituir’, que ayuda a corregir el gran drama del campo colombiano de que la mitad de los campesinos dueños de tierras no tienen escrituras que los acreditan como tales y eso los margina de todo apoyo, incluyendo préstamos bancarios.

COMPONENTES VINCULADOS AL PNIS, INDICADORES Y ESTADO DE AVANCE

COMPONENTE	INDICADOR	RESULTADO ESPERADO VS. CIFRA ACTUAL	COBERTURA
PLAN 50/51 PARA EL MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS (ART) EN TERRITORIOS PNIS	Número de municipios PNIS con Plan 50/51 en desarrollo	Número de municipios PNIS: 43 Número de municipios PNIS con Plan 50/51: 28 (65,11%)	65,1%
PROYECTOS DE PEQUEÑA INFRAESTRUCTURA (PIC) EN TERRITORIOS PNIS	Número de municipios PNIS con PIC	Número de municipios con pagos del PNIS: 43 Número de municipios con pagos PNIS que tiene PIC: 27 (62,8%)	62,8%
	Número de veredas con pagos PNIS que tiene PIC	Número de veredas con pagos del PNIS: 1115 (en 30 municipios) Número de veredas con pagos PNIS que tiene PIC: 71 (6.4%)	6,4%
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA (PROGRAMA "FORMALIZAR PARA SUSTITUIR) (ANT)	Número de municipios PNIS con el Programa "Formalizar para Sustituir"	Número de municipios PNIS: 43 Número de municipios con el Programa "Formalizar para Sustituir": 11 (22%)	22%

Algo similar está pasando con las vías terciarias que, como ha mostrado Proyecto Coca en Cáceres, son fundamentales para que los campesinos puedan sacar sus productos al mercado. Solo el 65 % de los municipios donde está trabajando el PNIS están recibiendo recursos del programa '50/51' para construir carreteras locales y solo el 17 % de las veredas en el programa reciben recursos del programa de pequeña infraestructura comunitaria (PICs).

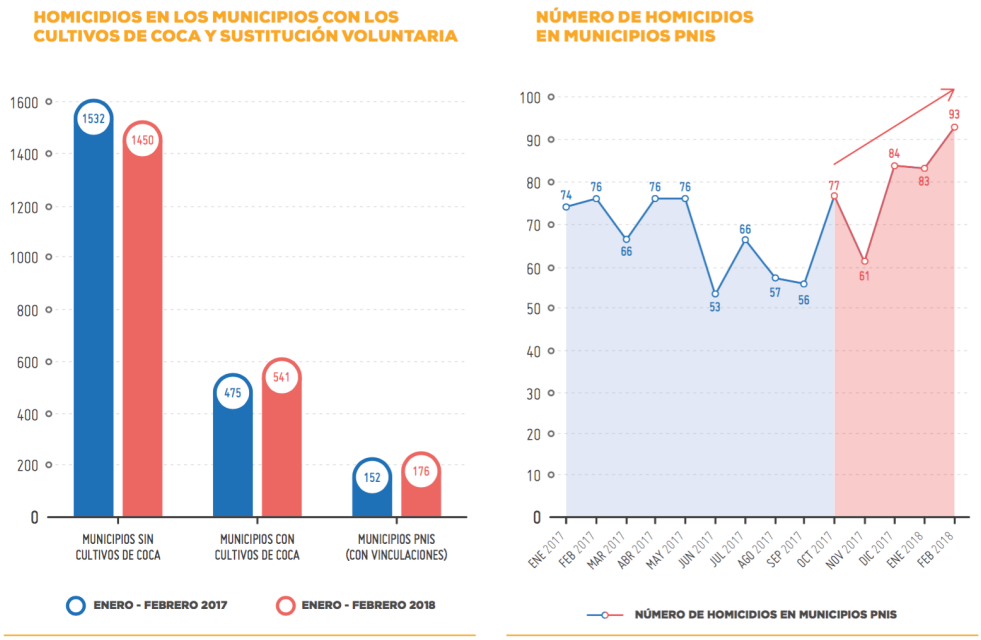
Esto muestra que los campesinos podrán empezar a erradicar y a sustituir, pero que hasta que el Ministerio de Agricultura y todo el sector rural no le metan acelerador a su inversión en desarrollo rural integral, las alternativas a la coca no terminarán de cuajar.

4. Donde hay coca la inseguridad sigue subiendo

Mientras en Colombia va cayendo la tasa de homicidios, en los municipios con coca la realidad es la inversa: está subiendo.

La FIP ya había mostrado hace unos meses que en 2017 la tasa de homicidios en los municipios donde está trabajando el PNIS aumentó fuertemente, de 38,7 muertes violentas por cada 100 mil habitantes a 52 (algo que era aún más marcado en aquellas regiones con presencia de actores armados, incluyendo al ELN, las bacrim herederas de los paramilitares y las disidencias de las Farc que no se montaron al Acuerdo de paz).

Los datos que han compilado este año muestran que el panorama sigue siendo grave: en enero y febrero, hubo 176 homicidios en esos municipios, o,24 más que el año pasado.



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

Ese deterioro en la seguridad tiene otros efectos colaterales, incluido uno que afecta directamente el desempeño del programa de sustitución: muchos funcionarios públicos –incluyendo personas que trabajan con el PNIS y los verificadores de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) que certifican la erradicación– no han podido trabajar bien en muchas regiones como el Bajo Cauca, el Catatumbo o Guaviare, por estar bajo amenaza de grupos criminales que operan en esas zonas. El asalto a seis funcionarios de Unodc en Caquetá a finales de enero es un ejemplo de ello.

5. Los afros, los indígenas y los parques nacionales siguen esperando

Una de las grandes deudas que deja el PNIS de Santos es que no ha podido siquiera empezar a trabajar con una tercera parte de la coca sembrada.

La razón es que los parques nacionales, resguardos indígenas y consejos comunitarios afro suman alrededor del 32 por ciento del total de coca en Colombia, según el censo anual que hace Naciones Unidas y cuya última medición muestra la foto del 31 de diciembre de 2016. (La próxima medición, la del 2017, sale dentro de uno o dos meses).

La explicación de esta realidad muestra lo difícil que es resolverla. Los grupos criminales impulsaron la llegada de colonos a estos espacios para cultivar coca, aprovechándose de que tienen una protección especial de la Constitución. La coca rápidamente pobló muchos de esos lugares, debido a que en parques nacionales no se puede usar estrategias forzosas como el glifosato (que afectaría el resto del ecosistema) y a que en los territorios colectivos cualquier erradicación forzada podría violar el derecho a la consulta previa.

Hoy no hay todavía una solución para la coca que crece ahí. Los afro e indígenas continúan enfrentados con el Gobierno y dicen no haber sido consultados en la creación del PNIS, mientras que el programa en parques nacionales –que aparece en el Acuerdo de paz- no ha comenzado.

Para rematar, no hay cómo resolver los conflictos que existen en esos territorios. Como en Tumaco, donde —como contó Proyecto Coca— muchos colonos cocaleros llevan años invadiendo los territorios de los afro y en muchas ocasiones amenazándolos. Una solución para ellos requiere reubicarlos en otras tierras, una tarea que difícilmente puede hacer la Agencia Nacional de Tierras dado que ni siquiera tiene listo el inventario de baldíos para el fondo para campesinos sin tierra.

Si quiere saber más, recomendamos leer:

Juan Carlos Garzón y Juan David Gélvez (FIP). *"¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: el balance de su implementación (informe trimestral No. 4)"* Mayo 2018.

Pedro Arenas, Sandra Bermúdez y Salomón Majbub (Occdi Global). *"Una actualización del estado del arte de la sustitución de cultivos"*. Abril 2018.

CÓMO CITAR ESTE DOCUMENTO

FORMATO APA 7ª EDICIÓN

Bermúdez Liévano, A. (2018, 15 de mayo). Más erradicación voluntaria de coca que sustitución: el adiós del gobierno Santos. ¡PACIFISTA!. https://pacifista.tv/notas/mas-erradicacion-voluntaria-de-coca-que-sustitucion-el-adios-del-gobierno-santos/

FORMATO CHICAGO (NOTAS Y BIBLIOGRAFÍA)

Bermúdez Liévano, Andrés. «Más erradicación voluntaria de coca que sustitución: el adiós del gobierno Santos». ¡PACIFISTA!, 15 de mayo de 2018. https://pacifista.tv/notas/mas-erradicacion-voluntaria-de-coca-que-sustitucion-el-adios-del-gobierno-santos/

FORMATO MLA 9ª EDICIÓN

Bermúdez Liévano, Andrés. "Más erradicación voluntaria de coca que sustitución: el adiós del gobierno Santos". ¡PACIFISTA!, 15 de mayo de 2018, https://pacifista.tv/notas/mas-erradicacion-voluntaria-de-coca-que-sustitucion-el-adios-del-gobierno-santos/.

ACCESO ABIERTO

Derechos de ¡PACIFISTA! y de sus autores. Archivo histórico de consulta pública. Documento generado por el Centro de Memoria de ¡PACIFISTA! a partir de la pieza conservada en su archivo histórico. Se distribuye para consulta, citación, estudio e investigación. Verifique siempre la versión en línea, que es la fuente autorizada.