



PNIS

Entre las aspiraciones e ilusiones campesinas

- Lecciones de la implementación del Programa de Sustitución de cultivos de coca en el departamento del Guaviare.



Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	4
<i>Firma de Acuerdos colectivos y generación de expectativas</i>	6
<i>Atención institucional y erradicación voluntaria.</i>	10
<i>Asistencia Técnica y seguridad alimentaria</i>	12
<i>Gestores comunitarios o recolectores</i>	15
<i>Proyectos de ciclo corto</i>	16
<i>Realidad y recambio.</i>	22
<i>Inconformidades de familias y organizaciones locales.</i>	25
<i>Situación actual del PNIS en Guaviare.</i>	26
<i>Listado de tablas</i>	
<i>Tabla 1. Número de familias a ser atendidas con asistencia técnica y seguridad alimentaria en el departamento del Guaviare. 2018</i>	12
<i>Tabla 2. Operadores de Seguridad Alimentaria</i>	13
<i>Tabla 3. Operadores de Ciclo Corto y familias atendidas en Guaviare y Sur de Meta. 2022</i>	18
<i>Tabla 4. Situación actual de los operadores de proyectos ciclo corto</i>	18
<i>Tabla 5. Valores contratados y overhead.</i>	21
<i>Listado de imágenes</i>	
<i>Imagen 1. Foto de ejercicio comunitario adelantado en San José del Guaviare. 2019</i>	6
<i>Imagen 2. Acuerdos Colectivos PNIS. 2017</i>	9
<i>Imagen 3. Planta de coca con sus semillas. Tomada de internet.</i>	10
<i>Imagen 4. Valor y plazo de contratos suscritos con operadores</i>	20
<i>Imagen 5. Pliego de peticiones de campesinos de Miraflores ante el PNIS. Imagen extraída de propuesta</i>	23
<i>Imagen 6. Vía rural en San José del Guaviare. Foto Viso Mutop. 2023</i>	26
<i>Imagen 7. La Ministra de Ambiente Susana Muhammad y el Comisionado de Paz Danielo Rueda. Reunión con el campesinado en Cerro Azul Guaviare.</i>	29

Lista de siglas

ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.
ANT: Agencia Nacional de Tierras.
ART: Agencia de Renovación del Territorio.
CAJAR: Colectivo de Abogados José Alvear.
CAT: Consejo Asesor Territorial.
CDA: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico.
CESED: Centro de Estudios de Seguridad y Drogas - Universidad de los Andes.
CMES: Comisión Municipal de Evaluación y Seguimiento.
CMPP: Comisión Municipal de Planeación Participativa.
COCCAM: Coordinadora de Organizaciones Campesinas de cultivadores de coca, amapola y marihuana.
CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz de 2016.
DEJUSTICIA: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
DIH: Derecho Internacional Humanitario.
DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
DPS: Departamento de Prosperidad Social.
EMC: Estado Mayor Central - FARC EP (grupo no acogido al Acuerdo de Paz).
EE.UU.: Estados Unidos de América.
FARC -EP: Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo.
JDE: Junta de Direccionamiento Estratégico.
IEANPE: Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos.
MIA: Mesa de Interlocución y Acuerdo.
NBI: Necesidad Básicas Insatisfechas.
PAI: Plan de Atención Inmediata.
PATI: Plan de Asistencia Técnica Integral del PNIS.
PISDA: Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo.
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
PNN: Parque Nacional Natural.
OACP: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
OCAD: Organo Colegiado de Administración Directa de Regalías.
ONG: Organización No Gubernamental.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
R.I.: Resguardo Indígena.
SIMCI: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el Crimen.
ZRF: Zona de Reserva Forestal.



“Lo que sucede con este programa genera impotencia, por no decir una mala palabra.

El mejor referente son las gallinas sin pico, los marranos que reciben mejor comida que un campesino y las semillas solicitadas en abril pero que llegan transgénicas en diciembre para que se siembren en verano.

Las lógicas operativas del estado no son compatibles con las lógicas de producción agrícola y la economía campesina”.

- *Líder comunal de San José del Guaviare*

Introducción

El presente documento hace referencia a la forma como se ha desarrollado el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de coca en el departamento del Guaviare, con el propósito de documentar algunas lecciones aprendidas que puedan ser consideradas en el redireccionamiento propuesto por el actual gobierno nacional.

Un adecuado ajuste institucional sugiere considerar las apuestas de sustitución de cultivos que han implementado otros gobiernos que antecedieron al actual y que dejan una trayectoria en relación con la producción de cultivos de coca por parte de familias y comunidades campesinas e indígenas y la manera como se abocan salidas institucionales.

En esta perspectiva, el documento intenta responder algunas preguntas que a nuestro parecer resultan relevantes: ¿El gobierno Duque, al hacer una reinterpretación de los Acuerdos de Paz y cerrar la puerta para impedir el ingreso de nuevas familias al PNIS, no permitió que el Programa llegara a donde más se necesitaba y a donde había más coca, generando así unos vicios de origen? y, en este sentido, ¿La reingeniería adelantada por los funcionarios de ese Gobierno contribuyó a las desconfianzas, la pérdida de legitimidad y a la falta de resultados que se evidencia actualmente?

¿Los problemas de implementación del PNIS son una manifestación de la paquidermia en el procedimiento institucional manifestado en burocratización y rigidez?; ¿Actualmente se consideran las experiencias significativas y lecciones aprendidas que dejó el diseño inicial del PNIS, o se está actuando rápidamente para mostrar resultados presionados por Estados Unidos?; ¿La comunidad de Guaviare se siente frustrada con su participación en el Programa y qué les genera mayor desesperanza?; ¿Hubo demasiadas expectativas de la capacidad y agilidad del Estado en sus procedimientos?; ¿Cuáles son las principales limitantes que tiene el diseño institucional propuesto y cuáles son las que tiene la población en los contextos que habita?

En el actual contexto político institucional, ¿El gobierno Petro repite la experiencia de otros gobiernos al querer hacer otra reinterpretación del programa?; ¿Hay un redireccionamiento del PNIS que responde a un adecuado ajuste institucional y contribuye a atender expectativas familiares y comunitarias o esa redirección significa, por ahora, más demoras?

En este caso específico, que aborda el departamento del Guaviare y tratándose de un territorio amazónico, ¿Qué posibilidades de “industrialización” propuestas por el nuevo gobierno existen considerando las limitantes ambientales, étnicas y de ordenamiento territorial?; ¿Cómo se articulan las apuestas del nuevo PNIS con la tarea pendiente del cierre de la frontera agrícola, la problemática de tierras y con los diálogos de “paz total”?; ¿Existe el riesgo de que el PNIS en su etapa de proyectos productivos contribuya a fomentar actividades que inciden en la deforestación?; ¿Las entidades del sector paz y desarrollo están actuando de manera articulada para transformar el territorio y las vidas del campesinado que allí habita a partir de la creación de oportunidades en medio de la implementación del Acuerdo de Paz o las ventanas de oportunidad para ello se están cerrando? Intentaremos aportar a esta discusión y responder estas inquietudes a partir de un análisis compartido que hemos realizado con nuestro equipo de trabajo en el territorio.

Una imagen que sirve para describir la situación actual del Programa de Sustitución creado por el Acuerdo de Paz de 2016, se encuentra en el estado de ánimo de la población de Miraflores. El campesinado de este municipio, inscrito en el PNIS, acudió a una acción de tutela con la asesoría del Colectivo de Abogados José Alvear¹, dado el incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los distintos gobiernos desde 2017. Las familias de este municipio solicitan ser escuchadas por el alto Tribunal, en una audiencia pública que les permita a ellas brindar detalles de las demoras, explicar todos los cambios de reglas de juego, exponer sobre las deudas y afectaciones a la comunidad causadas en la aplicación de dicho programa². La tutela se encuentra actualmente en revisión de la Corte Constitucional.

¹ Tutela T-9.055.571 presentada por 930 familias de 34 veredas del municipio de Miraflores, departamento del Guaviare. Ver más en <https://www.colectivodeabogados.org/ante-insistencia-de-campesinas-y-campesinos-del-guaviare-corte-constitucional-estudiara-tutela-por-incumplimiento-del-programa-de-sustitucion/>

² Familias inscritas de San José, El Retorno y Calamar también instauraron tutelas. La Defensoría del Pueblo a comienzos de 2023, realizó un recorrido por los municipios explicando los alcances de la tutela. Es probable que se acumulen las distintas acciones de tutela. Entrevista a Wilman Moreno, funcionario de la Delegada de Tierras de la Defensoría del Pueblo regional Guaviare. 2023.

En el resto del departamento, las demás comunidades se encuentran a la expectativa de los anuncios hechos por el Gobierno del Presidente Gustavo Petro en relación con: i) la reorientación de los acuerdos firmados para reducir los cultivos de coca; ii) las rutas para el abordaje de este tema con el campesinado ocupante de áreas protegidas incluidos los que se ubican en áreas de Ley 2ª de 1959; iii) las alternativas para quienes se encuentran en zonas de traslape con resguardos indígenas; y iv) la posibilidad de implementar concesiones forestales y/o pactos sociales de contención de la deforestación³, entre otros temas de interés para el Guaviare.

Firma de Acuerdos colectivos y generación de expectativas

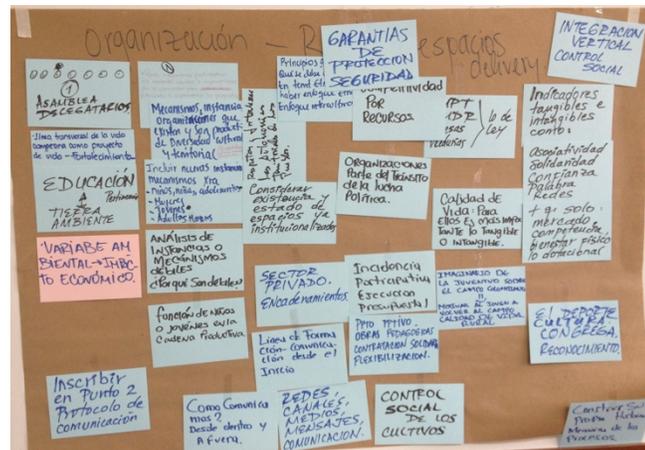


Imagen 1. Foto de ejercicio comunitario adelantado en San José del Guaviare. 2019

A finales de 2016 Guaviare vivió un periodo de optimismo. Las FARC EP lideradas por su Secretariado habían firmado el Acuerdo del Teatro Colón, habían realizado su 10 Conferencia, se estaban congregando en la vereda Colinas de San José del Guaviare, luego de estar en tránsito en la vereda San Miguel de El Retorno. Caravanas de funcionarios nacionales y de misiones internacionales visitaban la zona y se mencionaba el descenso en las actividades extorsivas, el número de combates de esa fuerza con las autoridades del Estado, se hablaba de inversiones en carreteras, del empuje que tendría la región con la implementación de los cinco puntos centrales del Acuerdo, así como de las oportunidades de negocio que se abrirían ante la llegada de la pacificación del territorio.

Por décadas las FARC EP habían ejercido su autoridad de facto en zonas rurales de este departamento donde resistieron el Plan Colombia, el Plan Patriota y otros planes militares. A pesar de las ofensivas paramilitares ese grupo se acomodó en retaguardias de departamentos con zonas selváticas como el Guaviare y estableció allí “órdenes armados” que fueron atendidos a regañadientes por la población, por temor o convicción, según la vereda, en medio de afectaciones al DIH y a los derechos humanos. Los negociadores de las FARC EP difundieron los “logros del Acuerdo” en las veredas, siendo uno de ellos el

³ La figura de las concesiones forestales, así como el ordenamiento alrededor del agua, el pago por servicios ambientales y la lucha contra la deforestación son pilares del Plan de Desarrollo 2023-2026. Al respecto ver <https://www.minambiente.gov.co/comunicado-de-prensa/el-plan-de-la-gente-protege-la-biodiversidad-la-riqueza-hidrica-y-fortalece-la-lucha-contra-la-deforestacion-con-las-comunidades/>

mejoramiento de las condiciones de vida de los coccaleros, generando grandes expectativas en la población.

Aunque el PNIS nació formalmente en mayo 29 de 2017⁴, desde febrero de ese año, la Dirección Nacional de Sustitución alcanzó un acuerdo colectivo en San José del Guaviare, con comunidades del Guaviare y Sur del Meta⁵, el cual podía cobijar a unas 12 000 familias, según cálculos de la MIA, COCCAM y las asociaciones de juntas comunales, organizaciones que facilitaron la construcción del mismo. En esas primeras reuniones, se destacó el rol proactivo de los delegados de las FARC (quienes ya estaban en proceso de reincorporación) para el tema sustitución, así como el acompañamiento de la Oficina de la ONU sobre drogas -UNODC-.

El optimismo duró poco, la Asociación de Juntas comunales de San José del Guaviare, denunció que dos días después de la firma del acuerdo colectivo, la Policía Nacional siguió ejecutando su campaña de erradicación forzosa en la vereda Los Alpes, luego en las veredas Japón y después en Cerro Azul, las cuales fueron firmantes del compromiso de sustitución voluntaria. La fuerza pública mantenía sus facultades, pero podía hacer uso de la fuerza en predios de familias no acogidas a dicho acuerdo y con aquellas que incumplieran sus obligaciones pactadas⁶. La erradicación forzada continuó debido a la orden de eliminar hectáreas por este método, algo que causó malestar entre el campesinado.

Sin embargo, pasados los meses, el Acuerdo colectivo tuvo que ser individualizado familia por familia y los problemas del programa empezaron a florecer. En marzo de 2017, el Frente Primero difundió un “comunicado” invitando a los coccaleros a no firmar acuerdos de sustitución con el Gobierno⁷ y les advirtió a los presidentes de juntas comunales que no hicieran compromisos sin la aprobación de la asamblea de la comunidad en la respectiva vereda. En mayo, Harley López, funcionario de la UNODC, fue secuestrado en Barranquillita, Miraflores, justo al término de una reunión de socialización del programa PNIS⁸. El Primer Frente de las FARC EP, que se había separado del proceso de paz, fue el responsable del hecho.

⁴ Mediante Decreto 896 de mayo de 2017, promulgado por la Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878#:~:text=Cr%C3%A9ase%20el%20Programa%20Nacional%20Integral,la%20Presidencia%20de%20la%20Rep%C3%BAblica>.

⁵ Texto completo del citado acuerdo puede verse en <file:///Users/visomutop/Downloads/Acuerdo-sustitucion-voluntaria-comunidades-Guaviare-SurMeta-Gobierno%20Nacional.pdf>

⁶ Ver denuncia en <https://verdadabierta.com/campesinos-coccaleros-de-guaviare-inconformes-con-el-gobierno-nacional/>

⁷ Ver Reporte mensual del OCCDI Global-Indepaz, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/07/2017-3.-INFORME-MARZO-OCCDI-GLOBAL-INDEPAZ.pdf> pag. 8

⁸ Ver <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2017/Mayo/la-onu-condena-hechos-en-guaviare.html>

Ese mismo mes, la consejería del postconflicto, acudió a la vereda Colinas donde se había instalado un Espacio Territorial con excombatientes de la guerrilla⁹. Allí aterrizó un nuevo acuerdo con 500 familias de un núcleo de veredas vecinas del corregimiento del Capricho. Las cifras reportadas por la Defensoría del Pueblo, hacia julio de ese año, ya daban cuenta de la serie de reuniones, asambleas o socializaciones efectuadas en terreno y de los desafíos pendientes¹⁰. Para agosto de ese mismo año, el número de familias con las cuales se había podido protocolizar el acuerdo individual solo llegaba a la mitad (6.326) de las previstas inicialmente, incluyendo en este mismo grupo familias de Guaviare y de los municipios de Mapiripán, Concordia y Puerto Rico en el Meta¹¹.



Mapa de Guaviare. Fuente: IGAC. Tomado de internet.

⁹ Inicialmente, el Programa estuvo a cargo de la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, la cual luego se transformó en Consejería de Estabilización y Consolidación. En una entrevista con EL TIEMPO de Bogotá, en Octubre de 2017, el consejero Rafael Pardo aseguró que ya tenían más de 28.300 familias con acuerdos de sustitución en el país. Ver <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/rafael-pardo-habla-sobre-cumplimiento-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-143738>

¹⁰ Ver informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo publicado en <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/244/AnalisisimplementacionPNIS2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Guaviare páginas 93-108.

¹¹ *Ibidem*, pag. 102.



ACUERDOS MUNICIPALES COLECTIVOS					
Departamento de Guaviare y sur del Meta. 8 - 22 Julio 2017					
Municipio	No. de núcleos veredales	No. de veredas	No de núcleos familiares	No. Aprox. Hectáreas coca	Densidad
San José de Guaviare	13	105	4.863	3.200,00	0,66
Miraflores	4	35	1.294	2.547,00	1,97
El Retorno	5	47	1.880	848,50	0,45
Calamar	4	25	885	571,00	0,65
Puerto Concordia	4	32	1.081	1.656,00	1,53
Mapiripán	5	33	1.190	864,00	0,73
Total	35	277	11.193	9.686,50	0,87
Núcleos veredales faltantes					
EL RETORNO (INÍRIDA)	1	12	500	2.500,00	5,00
CALAMAR (LA UNIÓN)	1	7	250	500,00	2,00
INDÍGENAS			300		
AFRODESCENDIENTES			150		
TOTAL	2	19	1.200	3.000,00	2,50
GRAN TOTAL	37	296	12.393	12.686,50	3,37

Fuente: Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, 2017

Imagen 2. Acuerdos Colectivos PNIS. 2017

Fuente: *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS*, Defensoría del Pueblo. publicado en diciembre de 2017

Rápidamente, el ritmo con el cual comenzó el Programa se vio atrapado en líos de implementación a pesar de la buena disposición de familias, funcionarios, contratistas y agencias internacionales. Como se anotó en “Entradas y Salidas” (Arenas, et al, pág. 18),

“a la velocidad inicial le surgieron tropiezos y demoras que pusieron en aprietos al programa y que llevaron a sus directivos a extender los plazos de cumplimiento de sus metas hasta mayo de 2018. La lentitud institucional, los trámites burocráticos, la gestión de recursos, la falta de procedimientos y protocolos desnudaron a un Estado que no estaba listo para llegar a los territorios. Las fuerzas militares demostraron que podían llegar primero a los territorios, gracias a sus recursos, personal y dotaciones, mientras la institucionalidad civil llegaba rezagada a hacer anuncios, con mínimo personal y sin ejecutorias rápidas”¹².

¹² Arenas Pedro, Majbub Salomón, Bermúdez Sandra, Entradas y Salidas, INDEPAZ, Bogotá, 2018. Disponible en <https://visomutop.org/entradas-y-salidas-libro-web-indepaz/>



Imagen 2. Planta de coca con sus semillas. Tomada de internet.

Atención institucional y erradicación voluntaria

El Programa designó un delegado para el Guaviare, quien no tenía oficina para atender las inquietudes, quejas y reclamos de las familias participantes durante los primeros años. Literalmente, los funcionarios estuvieron con carpetas bajo el brazo durante un par de años. Aun así, entre ese año y el 2018, se establecieron las instancias de gobernanza del PNIS a nivel municipal y departamental. Se conformó el Consejo Asesor Territorial con alcance interdepartamental, seis comisiones municipales de planeación participativa y los Comités de Evaluación y Seguimiento¹³, espacios en los cuales llegaron a participar más de 260 delegados de entidades y comunidades en un amplio proceso participativo que se aprestó también a la armonización del PNIS con el PDET.

A pesar de esta movilización no se involucró, con enfoque diferencial, a los pueblos indígenas que manifestaron su intención de sumarse al programa, 14 resguardos de Miraflores y 12 más entre San José, Concordia y Mapiripán¹⁴. Cuando los funcionarios de la DSCI quisieron avanzar, algunos liderazgos indígenas del territorio reclamaron consulta previa; mientras se hicieron las consultas al Ministerio de Interior y al Consejo de Estado, entidades que señalaron que PNIS estaba cobijado por las normas fast track¹⁵, ya se había perdido el ritmo y el interés de Bogotá de seguir vinculando familias.

¹³ Según Carlos Romero, expresidente de la Asociación de Juntas de San José del Guaviare, estas comisiones si bien se crearon no funcionaron. Su falta de operación se debió a desinterés comunitario y a falta de acompañamiento y asesoría institucional. La CMES, por ejemplo, no se reunió una vez en 6 años. Entrevista de autores. 2023.

¹⁴ “Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS”, Defensoría del Pueblo. publicado en diciembre de 2017.

¹⁵ El Acuerdo de Paz definió a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos, IEANPE, como el espacio que promovería la implementación del enfoque étnico transversal a todos los puntos del mismo, igualmente, como el lugar de concertación y verificación del cumplimiento del capítulo étnico. Entre 2017 y 2018 desde esta instancia y desde la ONIC se avanzó en proponer que en la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS tuvieran asiento delegados de los pueblos étnicos pero la norma legal que lo establecía se quedó en borrador. Nota de autores.

A partir de junio de 2018, el monitoreo, seguimiento y verificación fue delegado por el Gobierno Santos en la UNODC, a través de un memorando¹⁶, el cual mereció críticas de académicos y líderes comunitarios por las demoras en los procedimientos entre Bogotá y Viena. En adelante, técnicos de esa entidad visitaron los predios cada dos meses para corroborar que las familias participantes habían cumplido su compromiso de erradicar, se mantenían apartados de esa economía y habían atendido las directrices del programa, lo cual las habilitaba para recibir los pagos bimensuales del paquete de sostenimiento alimentario contemplado como primer paso del Plan de Atención Inmediata del PNIS, un tema que habían pactado gobierno y FARC pretendiendo mitigar la crisis económica afrontada por la familia con posterioridad al levantamiento de sus matas de coca.

No obstante, en marzo de 2018, Rafael Pardo y Eduardo Díaz, consejero del postconflicto y director del PNIS, declararon al Guaviare como el primer departamento exitoso en sustitución. Desde El Retorno, señaló el consejero que “Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), a finales de 2017, había 6838 hectáreas de hoja de coca sembradas en el departamento de Guaviare. Las familias que suscribieron acuerdos reportaron tener influencia sobre 6096 hectáreas sembradas con coca, cerca del 90% de lo reportado por el SIMCI. La UNODC certificó, en la primera verificación, el levantamiento de 2583 hectáreas y, en la segunda, el levantamiento de raíz de 1.285 hectáreas”¹⁷.

De las 6838 hectáreas de coca, que según SIMCI, había en Guaviare, 3868 habían sido arrancadas voluntariamente por el campesinado inscrito en el PNIS, en tan solo cuatro meses. Poco más del 56% de la coca existente en el departamento al inicio del programa había sido erradicada gracias al cumplimiento de las familias campesinas. Si el propósito del proceso de sustitución era arrancar matas, razón había para hacer anuncios de éxito por parte de la Presidencia.

El “levantamiento de las matas”, fue un asunto central en la estrategia del presidente Juan Manuel Santos. La eliminación de hectáreas hecha por las familias campesinas se convirtió en una forma de erradicación “voluntaria” o en palabras de un líder campesino de Briceño Antioquia, en una “sustitución forzada”. Lo que se pudo evidenciar en terreno fue el compromiso de las familias campesinas por honrar su palabra en una concertación intra comunitaria que no implicó amenazas, ni operaciones militares o policiales. El cumplimiento fue verificado por la UNODC a través de reportes públicos que adicionalmente señalaron un bajísimo nivel de resiembra y un alto grado de compromiso del campesinado al mantener los predios libres de coca¹⁸ varios meses después.

¹⁶ En noviembre de 2017, el gobierno de Colombia y la UNODC firmaron en Viena un “histórico acuerdo” de cooperación, por USD 315 millones de dólares. Se puede ver el comunicado oficial en <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2017/November/historic-agreement-between-colombia-and-unodc-can-help-farmers-embrace-alternatives-to-coca-cultivation.html>

¹⁷ Ver en <https://www.revistaenfoque.com.co/noticias/guaviare-primer-departamento-exitoso-en-sustitucion-campesinos-y-gobierno-cumplieron-los>

¹⁸ Al respecto se puede ver, a manera de ejemplo, el reporte de la UNODC que señala que en Guaviare a diciembre de 2020 había 7.217 familias participantes del programa. El dato que interesa se encuentra en la pág. 13, donde señala que la persistencia (rebrote o resiembra) era solo del 0,8%. https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Asistencia Técnica y Seguridad alimentaria



Suscrito el Acuerdo de sustitución familiar, el Gobierno nacional realizó el primero de seis giros bimensuales. Al suscriptor del acuerdo se le concedieron dos meses para que la familia arrancara su coca, momento en el que una visita técnica de UNODC, verificaba el cumplimiento. Evaluado este cumplimiento en adelante podría recibir los demás pagos de sostenimiento del primer año, a cambio de las demás actividades que implica la sustitución, como la preparación de tierras para siembras legales, trabajo en obras de interés comunitario¹⁹, acudir a reuniones, así como ingresar a los demás componentes del programa.

A partir de febrero de 2018, la UNODC puso en marcha el componente de Asistencia Técnica para diagnosticar las necesidades de los campesinos y asesorar a las familias en la estructuración de proyectos productivos.

Para comienzos de 2018, el total de familias inscritas había ascendido a 7196, aunque los técnicos contratados por los operadores empezaron a encontrar en el terreno dificultades de acceso, condiciones de orden público y demoras por los trámites concentrados en Bogotá.

Tabla 1. Número de familias a ser atendidas con asistencia técnica y seguridad alimentaria en el departamento del Guaviare. 2018

Municipio	Familias
San José del Guaviare	3954
El Retorno	1532
Calamar	768
Miraflores	942
Total	7196

Fuente: Elaboración propia con base en datos de último informe del Programa. 2023.

Para lograr los propósitos previstos por el programa, la UNODC se encargó de contratar los primeros operadores para brindar un paquete de asistencia técnica a las familias, por valor de \$3.200.000, así como un paquete denominado de Seguridad Alimentaria en los municipios de San José, El Retorno, Calamar y Miraflores, por valor de \$1.800.000 pesos por familia. En consecuencia, cada operador seleccionado a su vez, firmó memorandos de acuerdo con la UNODC, para prestar asistencia técnica y

¹⁹ Arenas et al, pag 27.

hacer la entrega de los insumos agropecuarios en la respectiva línea productiva escogida por los participantes.

Tabla 2. Operadores de Seguridad Alimentaria

Municipio	Operador
San José del Guaviare	ASOPROCAUCHO ²⁰ y CTA Profesionales.
Retorno	ANUC META
Calamar	ANUC META
Miraflores	CEPROMEGUA

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNODC reportados en diciembre de 2020.

Para esta etapa se contempló la entrega de bienes en especie por el valor previsto a fin de instalar huertas y huertos²¹, así como producciones de corral, tales como pollos, cerdos, gallinas ponedoras, al igual que alevinos de cachama para la producción de peces en estanques con los que varias familias ya contaban. Aun así, algunas familias expresaron a los integrantes de las Comisiones Municipales y del Consejo Asesor Territorial su inconformidad por sobrecostos de los productos entregados, pero también porque muchos de ellos esperaban el dinero en efectivo para hacer ellos mismos su propia instalación sin intermediarios.

En el desarrollo de esta etapa se registraron situaciones que contribuyeron a que el programa empezara con dificultades, tales como demora en la entrega actualizada de las bases de datos de los beneficiarios, demora en la contratación de los equipos técnicos, la no entrega oportuna de información por parte de los beneficiarios en las visitas técnicas, sobrecostos de algunos elementos de los planes de inversión y problemas de seguridad en algunas veredas, entre otras.

A pesar de los inconvenientes, los operadores²² culminaron esta etapa, pero quedaron algunas familias sin acceder a este recurso por varias razones, entre otras, por la suspensión del programa debido a una serie de requisitos o “novedades” establecidas por los funcionarios del mismo en Bogotá, tales como: falta de documentos; no recibir las visitas de Asistencia Técnica; no encontrarse en los predios en el momento de la visita; traslado de veredas y requisitos establecidos. Varias familias señalaron en ese

²⁰ ASOPROCAUCHO fue contratada con un primer grupo de 642 familias desde febrero de 2018, según archivo de la Asociación. Mientras que CTA profesionales tuvo a su cargo 2124 familias en San José del Guaviare.

²¹ Se hace la distinción entre los dos términos, porque la huerta se asocia a siembra de hortalizas en el jardín de la casa, mientras que el huerto refiere a un cultivo de pancoger, representado generalmente en plátano, yuca y maíz, entre otras especies. Nota de autores. 2023.

²² La figura de operadores corresponde a una operación de externalización (outsourcing) de los procesos logísticos con el objetivo de mejorar los costes y, en ocasiones, incrementar el nivel de servicios. En este sentido la UNODC cumplió esa función al inicio del programa, luego la UNODC tercerizó dicha prestación de servicios en cabeza de organizaciones locales. En la etapa de proyectos productivos, el gobierno a través de encargo fiduciario tercerizó su obligación en cabeza de consorcios y firmas contratistas privadas. Nota de autores.

momento que se les había violado el debido proceso y acudieron a derechos de petición y otras acciones jurídicas²³.

Por otro lado, algunas familias presentaron novedades e inconformismo ante el PNIS, por situaciones ocurridas en la entrega de los elementos como: animales y artículos en mal estado, insumos de mala calidad, elementos vencidos y la no entrega total de elementos por parte de operadores. Aunque esto no ocurrió en todos los casos, sí generó un mal ambiente en algunas veredas y entre numerosas familias, que terminó por afectar la credibilidad del programa.

Si bien la etapa de seguridad alimentaria, según los contratos, se ejecutaría en corto tiempo (los operadores realmente iniciaron en el segundo semestre de 2018), su implementación cerró hasta 2020, debido a las demoras en el inicio del programa y a los excesivos trámites posteriores, muchos de los cuales fueron generados por la UNODC, según testimonio de integrantes de las instancias de participación²⁴.

Dicha etapa no terminó al mismo tiempo en todos los municipios de Guaviare ni atendió a todas las familias participantes, pues cerca del 5% de ellas quedaron en espera. A la fecha de este reporte, 315 familias que habían quedado por fuera hasta ahora están siendo atendidas. En efecto, el operador MAX de la Orinoquía, tiene la tarea de atender a 102 familias en San José del Guaviare, mientras que otra firma llamada CIDMAG, debe atender a 33 en El Retorno, 142 en Calamar y 38 en Miraflores²⁵ en temas de seguridad alimentaria.

²³ Abogados de Dejusticia, representaron a familias que acudieron a tutela reclamando actualizar, adecuar y reformar los protocolos y procedimientos mediante los cuales la dirección del PNIS evaluaba el cumplimiento o incumplimiento de las familias en el proceso de suspensión y exclusión del Programa. Puede verse un ejemplo aquí: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/03/Acci%C3%B3n-de-Tutela-Familias-PNIS-Versi%C3%B3n-Web.pdf>

²⁴ Testimonio de técnico de organización local consultado para este informe, quien prefirió reservar su nombre. Nota de autores. 2023.

²⁵ Basado en información presentada por funcionario de la territorial de DSCI, en abril de 2023, ante la Asamblea Departamental del Guaviare.



Gestores comunitarios o recolectores

Al mismo tiempo que se desarrolló la etapa de Seguridad Alimentaria también se contrataron los Gestores Comunitarios, antiguos recolectores o “raspachines”, quienes accedían a un bono alimentario durante un año, por doce millones de pesos, pagaderos mes a mes, a cambio de trabajo en obras comunitarias y estudio según la oferta. Al respecto se evidenció improvisación ya que en algunos municipios se les contrató por el año completo y en otros por menos tiempo. A la fecha a varios de ellos se les adeudan meses de trabajo.

En San José del Guaviare se hizo este proceso ágilmente durante el periodo de pandemia. Los gestores programaron actividades y trabajaron en arreglos de caminos. Hubo buena disponibilidad de los recolectores en convertirse en gestores comunitarios. Transcurrido el año, conformaron asociaciones buscando crear nuevos proyectos que les generaran empleo de la mano de la Asociación de Juntas; a pesar de ello, no se ejecutó ni se les pagó el último mes debido al retiro de la UNODC de su rol de intermediario del Programa²⁶.

En Miraflores, de 250 solo fueron contratados 105 en una primera fase, y hay quejas de que se les adeudan trabajos de la segunda fase. Para ellos, igual que en otras zonas del país, hubo demoras en la disponibilidad de la oferta educativa y la definición del trabajo comunitario a realizar. Por otra parte, faltó acompañamiento para promover la organización interna y el alineamiento de sus trabajos con las Juntas comunales en aras de garantizar sostenibilidad de su vinculación a emprendimientos lícitos.

Un aspecto no resuelto del componente recolectores, tiene que ver con que en el Programa fueron inscritos jóvenes del pueblo indígena Nukak²⁷. En efecto, muchos de ellos se empleaban como tal en la actividad cocalera. En medio de las asambleas veredales efectuadas, ellos fueron incorporados en los núcleos de la trocha ganadera en San José del Guaviare. Su vinculación requería de una ruta especial, la cual no se construyó. Aun así, ellos reclaman igualdad en la atención, que se les cumpla con los pagos

²⁶ Entrevista a Carlos Alberto Espinel, Representante Legal de Juventud por el Guaviare, para la época en que esa organización fue operadora de los recursos del programa con gestores comunitarios.

²⁷ Según datos del gobierno nacional, a diciembre de 2021, en San José del Guaviare, 338 familias nukak se encontraban vinculadas al PNIS. Como va la implementación del PNIS en zonas de manejo especial del CESED de la Universidad de los Andes, pag. 9. Ver en <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/04/Como-va-la-implementaci%C3%B3n-del-PNIS-en-las-Zonas-de-Manejo-Especial.pdf>

contemplados en el Programa para los gestores comunitarios, más allá de promesas, que manifiestan, les hicieron funcionarios de la DSCI entre 2017 y 2018.

Proyectos de ciclo corto



El cambio entre las administraciones de Juan Manuel Santos e Iván Duque trajo casi una suspensión de actividades del programa debido a que el nuevo gobierno consideró que la administración saliente había hecho una mala estructuración del mismo, no había tenido planeación y no había dejado financiamiento para garantizar su ejecución. La pausa para su revisión y organización demoró más de un año. Por otra parte, el memorando con la UNODC fue objeto de reparos por su alto costo administrativo. Así mismo, se conoció que esta agencia tenía la responsabilidad de elaborar un conjunto de nueve documentos (los lineamientos para todas las fases del programa, pero se evidenció que solo hicieron uno)²⁸.

Una vez más, como ocurrió con otras experiencias de sustitución de cultivos, no hubo una lectura de la realidad económica campesina, ni del contexto amazónico y las limitantes ambientales. Nuevamente las decisiones se centralizaron en Bogotá en este periodo. Pero no se aprendió de las lecciones y aprendizajes del Instituto SINCHI o la CDA²⁹ para citar dos ejemplos, ni de los propios campesinos en sus iniciativas de finca sostenible. Es decir, que nuevamente, los términos de referencia del programa se rediseñaron por técnicos sin atender a los tiempos campesinos, lo cual se agravó por una lectura tecnócrata asociada a cronogramas y rigideces institucionales.

Una lista de afirmaciones del consejero Emilio Archila, permite contemplar la visión que, al respecto³⁰, tuvo el Gobierno del Presidente Duque y cómo procedió esa administración respecto del Programa, lo cual también tuvo implicaciones en Guaviare:

- El gobierno no vincularía más familias al PNIS. El Acuerdo contemplaba que este programa cobijaba a quienes tenían cultivos hasta 2016. Es decir que quien no se acogió oportunamente ya no sería vinculado.
- Quienes estén en cultivos de coca están en una actividad delictiva.

²⁸ Entrevista a ex funcionario de la DSCI que pidió omitir su nombre. Nota de autores. 2023.

²⁹ El SINCHI es el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas que tiene sede en Guaviare desde los años 90, siendo heredero de las investigaciones de la Corporación Araracuara. Este Instituto acumula resultados de investigaciones en asentamientos humanos, sistemas productivos y ecosistemas de la región. La CDA es la Corporación de Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico. Es la autoridad ambiental del departamento.

³⁰ En Tumaco, en noviembre de 2018, en medio de un foro convocado por la Defensoría del Pueblo, el consejero Emilio Archila señaló estos temas. Ver <https://verdadabierta.com/programa-de-sustitucion-voluntaria-de-hoja-de-coca-en-estado-critico/>

- El PNIS no es el único programa que el gobierno tiene para sustituir los cultivos. El Acuerdo de Paz dice que éste es uno de ellos. El gobierno ofrecerá otros programas.
- El PNIS, como el Acuerdo de Paz, es un programa a 15 años para poder recuperar los territorios. Así que no hay que ser impacientes.
- La revisión de los casos de las 12399 personas que, según el gobierno nacional, estaban suspendidas por “inconsistencias en documentos aportados, información incompleta de los vinculados, falta de documentación y errores en la clasificación de población beneficiaria”³¹.
- No es necesario hacer PISDA en todos los municipios sino solo en aquellos en los cuales el municipio no coincide con el área de un PDET.

En Guaviare, a pesar de que se intentaron nuevos acuerdos en los años posteriores a 2017, sobre todo en el periodo de gobierno del Presidente Duque, ninguno fructificó, por lo cual, las comunidades a las que no llegó la oferta inicial no fueron vinculadas a ninguna alternativa³². A esto se suman las determinantes ambientales y étnicas del territorio que implicaron mayores desafíos para funcionarios y operadores, además de los cambios en la institucionalidad nacional³³. En enero de 2020, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, DSCI, desde donde se lidera el PNIS, dejó de ser parte de Presidencia y quedó adscrita formalmente a la Agencia de Renovación del Territorio -ART.

Así las cosas, en el 2021, cuatro años después de firmados los acuerdos de sustitución, se dio inicio a la etapa del Proyecto Ciclo Corto y continuidad al Proyecto de Seguridad Alimentaria para quienes aún estaban pendientes. Esto implicó un proceso de aprestamiento en terreno, de recharacterización de las familias, visitas a los predios, verificación de identidades y determinación de continuar en el proceso. A su vez en Bogotá, esto implicó un proceso de gestión de recursos y de planificación de los procesos de contratación. En este punto se citan con frecuencia como causantes de las demoras las inflexibilidades de la Ley 80/93, las cuales demandan tiempo, lo cual empeora cuando los procesos licitatorios en curso se caen por alguna inconsistencia.

³¹ Según información recabada por Viso Mutop en una valoración hecha con el Accountability Research Center de la American University (inédita) denominada “filtros de exclusión”, en 2019, el número de familias suspendidas alcanzó el 14% a nivel nacional y en Guaviare el 6% aproximadamente. Una mayoría de los casos se referían a mala digitación de los nombres de los titulares del programa, de sus documentos de identidad, o al cruce con bases de datos de servicios públicos o SISBEN. Igualmente se registraron casos de personas que no estaban en el predio al momento de una visita de verificación. Nota de autores.

³² Entrevista realizada a ex funcionario de la DSCI quien pidió omitir su nombre. 2023.

³³ Arenas Pedro, “Movilizaciones campesinas en medio del paro nacional. Sus formas, reivindicaciones y alcances”, publicado en “incertidumbres de la paz, CLACSO, Buenos Aires, 2021, Ver en <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/02/Incertidumbres.pdf> pág. 382 y 383.

Tabla 3. Operadores de Ciclo Corto y familias atendidas en Guaviare y Sur de Meta. 2022

Departamento	Municipio	Familias vinculadas	Veredas PNIS	Operadores					Total
				Consortio Grupo MAX de Orinoquia Cont. 366-2022	COMAG Cont. 404-2022	Consortio Progreso Verde Cont. 443 2021	Consortio Amazonia 2021 Cont. 290-2021	Unión Temporal Selva Social Cont. 373-2022	
Guaviare	San José del Guaviare	3.954	100	2.061	0	0	369	0	2.430
Guaviare	El Retorno	1.532	44	0	768	69	82	0	919
Guaviare	Calamar	768	28	0	266	201	40	0	507
Guaviare	Miraflores	942	34	0	498	28	111	0	637
Total		7.196	206	2.061	1.532	298	602	0	4.493

Fuente: Informe presentado ante la Asamblea del Guaviare por funcionario de la DSCI-ART. Abril de 2023.

Esta vez los contratos los realizó directamente la ART con la Dirección de Sustitución, para lo cual se constituyó un encargo fiduciario³⁴ basándose en el Fondo Colombia en Paz (FCP). A partir de términos de referencia de la DSCI, se adelantó licitación y se contrató un conjunto de operadores. Las firmas contratadas recibieron el 10% de anticipo. El valor de su contrato incluyó el valor por familias (\$9 millones para cada proyecto), el costo de la asistencia técnica brindada y el “overhead” o costo de administración de los recursos. En algunos casos el proceso contractual se surtió hasta 2022. Es de anotar que la DSCI no tiene aún la infraestructura necesaria para contratar directamente, administrar y hacer seguimiento a contratos de esta envergadura.

Como se observa en la imagen anterior, los Operadores contratados para esta segunda etapa (Proyecto Ciclo Corto) y culminación de la primera (Proyecto Seguridad Alimentaria) en los municipios, fueron:

Tabla 4. Situación actual de los Operadores de proyectos ciclo corto

Operador	Situación en terreno en 2023
Consortio Grupo MAX de la Orinoquia	Actualmente tiene vetado su ingreso a algunas zonas por grupo armado.
CIDMAG	En 2023, pudieron ingresar a Miraflores para establecer cuales familias continúan y cuales no.
Consortio Progreso Verde	Este operador atiende un grupo muy pequeño. También está en Caquetá y Meta. Actualmente enfrenta revisión de la DSCI.

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por PNIS ante Asamblea Guaviare. Abril 2023.

Como se puede ver en la imagen y tablas anteriores, en Guaviare, participaban del PNIS, 206 veredas y 7196 familias a la fecha de la contratación de las operadoras, siendo la más grande de ellas el Consortio

³⁴ El fondo Colombia en Paz, es un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Se trata del encargo fiduciario “fondo Colombia en paz 2018” que cuenta con recursos del Fondo Colombia en Paz, el cual es administrado por un consorcio que lidera la Fidupervisora. El FCP fue creado mediante Decreto 691 de 2017. Para las grandes contrataciones del programa se sigue empleando esta figura a pesar de que los procedimientos del FCP también se han tornado lentos según.

MAX de la Orinoquía con 2061 familias por atender; seguida de la Corporación CIDMAG con 1.532 familias; el consorcio Amazonía 2021 responsable ante 602 familias y el Consorcio Progreso Verde con 298 familias³⁵. Firms operadoras que demoraron el inicio de actividades y que, a la fecha, no han avanzado suficientemente en las tareas encomendadas, las cuales además afrontan dificultades en terreno, entre otros temas, por acceso y seguridad.

En esta etapa también se contrató una Interventoría, mediante proceso licitatorio, que fue la empresa Ingeniería y Servicios DCO para realizar el seguimiento a los Operadores en esta región.

En este punto, nuevamente se observó que en el desarrollo del programa se están teniendo inconvenientes desde varios tópicos. A nivel institucional se tiene la demora en la actualización de las bases de datos de los beneficiarios ya que éstas se revisan contantemente desde la parte administrativa de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito -DSCI- en Bogotá, las cuales son remitidas a los operadores, ya que según las “novedades” y hallazgos de las visitas técnicas de seguimiento, éstas se reportan a Bogotá mediante el conducto establecido. Este proceso se ha hecho lento en todas las etapas y es demorado por la tramitología y el centralismo.

Tabla 5. Situación actual de los Operadores de proyectos ciclo corto

Operador	Situación en terreno en 2023
Consortio Grupo MAX de la Orinoquía	Actualmente tiene vetado su ingreso a algunas zonas por grupo armado.
CIDMAG	En 2023, pudieron ingresar a Miraflores para establecer cuales familias continúan y cuales no.
Consortio Progreso Verde	Este operador atiende un grupo muy pequeño. También está en Caquetá y Meta. Actualmente enfrenta revisión de la DSCI.

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados por PNIS ante Asamblea Guaviare. Abril 2023.

Como se puede ver en la imagen y tablas anteriores, en Guaviare, participaban del PNIS, 206 veredas y 7196 familias a la fecha de la contratación de las operadoras, siendo la más grande de ellas el Consorcio MAX de la Orinoquía con 2061 familias por atender; seguida de la Corporación CIDMAG con 1.532 familias; el consorcio Amazonía 2021 responsable ante 602 familias y el Consorcio Progreso Verde con 298 familias. Firms operadoras que demoraron el inicio de actividades y que, a la fecha, no han avanzado suficientemente en las tareas encomendadas, las cuales además afrontan dificultades en terreno, entre otros temas, por acceso y seguridad.

³⁵ Un informe de avance del PNIS emanado de la Consejería de Estabilización y Consolidación, en medio de la política de “paz con legalidad”, puede verse en <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/6-Avanza-Sustitucion-30-de-junio-2022.pdf.aspx?lang=es-CO>

En esta etapa también se contrató una Interventoría, mediante proceso licitatorio, que fue la empresa Ingeniería y Servicios DCO para realizar el seguimiento a los Operadores en esta región.

En este punto, nuevamente se observó que en el desarrollo del programa se están teniendo inconvenientes desde varios tópicos. A nivel institucional se tiene la demora en la actualización de las bases de datos de los beneficiarios ya que éstas se revisan contantemente desde la parte administrativa de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito -DSCI- en Bogotá, las cuales son remitidas a los operadores, ya que según las “novedades” y hallazgos de las visitas técnicas de seguimiento, éstas se reportan a Bogotá mediante el conducto establecido. Este proceso se ha hecho lento en todas las etapas y es demorado por la tramitología y el centralismo.

OPERADORES	VALOR CONTRATO	PLAZO DE EJECUCION
DCO INGENIERIA Y SERVICIOS S.A.S	8.897.976.460	16 MESES
UNION TEMPORAL SELVA SOCIAL	31.145.118.210	15 MESES
CONSORCIO GRUPO MAX DE LA ORINOQUIA	27.681.191.660	15 MESES
CORPORACION PARA IMPULSAR EL DESARROLLO AMBIENTAL - CIDMAG	17.539.311.121,10	15 MESES
CONSORCIO AMAZONIA 2021	25.854.998.000,00	20 MESES
CONSORCIO PROGRESO VERDE	6.385.680.000,00	18 MESES

Imagen 3. Valor y plazo de contratos suscritos con operadores.

Fuente: Informe presentado ante Asamblea del Guaviare por funcionarios de la DSCI -ART. Abril de 2023.

Se concluye de esta tabla que, en Guaviare, el Estado colombiano invierte \$86.359.157.241 pesos en esta etapa de implementación del PNIS, recursos que fueron apropiados en el gobierno Duque y contratados por la Dirección DSCI a través del FCP en ese periodo luego de proceso de licitación, incluyendo la firma interventora. Si esta cifra se divide en las 7196 familias, se estarían destinando a cada familia más de \$12.000.000, debido a que allí se incorporaron los gastos de administración, que cobran las firmas operadoras, y los costos de interventoría. Descontado el valor de la interventoría, queda una cifra de \$77.461.180.781 para las firmas operadoras. Por lo que el resultado final sería el siguiente:

Tabla 6. Valores contratados y overhead.

De familias, valor de proyectos, contrato y diferencia				
Número de familias	Valor del proyecto ciclo corto	Totales	Suma del valor contratado con operadores	Diferencia para overhead y AT a favor de operadores
7.196	\$9.000.000	\$64.764.000.000	\$77.461.180.781	\$12.697.180.781

Fuente: Elaboración propia con base en datos de contratos DSCI.

Esto quiere decir que en los contratos con las operadoras, el gobierno del Presidente Iván Duque, destinó algo más del 12% a cubrir la Asistencia Técnica directa y el costo de administración de las empresas operadoras por la entrega de los recursos para la instalación de los proyectos productivos de ciclo corto. Conocido este costo, las familias campesinas han solicitado que los operadores hagan entrega detallada, oportuna, sin sobrecostos y con buena calidad, de los artículos definidos por los beneficiarios en sus planes de inversión previstos. Un asunto aparte que no puede soslayarse, es que algunos actores armados han citado a representantes de firmas operadoras para cobrarles un “impuesto” por ingresar a la zona bajo su control³⁶.

Los Operadores, por su parte, han tenido inconvenientes, tales como:

- Demora en la contratación de los equipos de trabajo, tanto el equipo base como técnico y el posterior cambio del personal, lo cual ha creado inconformidad entre los beneficiarios del programa.
- Demora en el inicio de las visitas veredales y familiares de Asistencia Técnica. A esto se suman incumplimientos de agendas concertadas con la comunidad. En las socializaciones que se realizan a la comunidad se le dan unas fechas de inicio y estas no las cumple el operador.
- La entrega de la información para los productos finales no es concreta y además es demorada. Por ejemplo, para las líneas Productivas y el Plan de Asistencia Técnica Integral. Cada operador debe tener su PATI y/o cada municipio. Si bien un operador pudo identificar las líneas productivas, los PATI siguen en revisión para unificarlos por cada zona. Las visitas a los predios brindan los insumos, el operador compendia, y luego de una revisión por parte de la interventoría para hacer subsanaciones, éstos pasan a Bogotá, pero hay demoras para ello.
- Con las visitas que se realizan, los anuncios efectuados y las expectativas creadas en terreno, se evidencia que en los listados de los artículos existen sobrecostos, por lo tanto, en algunas zonas del departamento, los campesinos están descontentos con el programa, tal como ocurre en las interveredales Guacamayas y La Carpa, entre otras.

Con la firma interventora, Ingeniería y servicios DCO, se tienen inconvenientes por la demora en revisar la información aportada por el operador, pues aunque ésta tiene oficina y personal en la territorial, y allí realizan el seguimiento en campo a las oficinas de los operadores y a la documentación necesaria, al final todas estas actividades deben ser aprobadas desde la sede central en Bogotá.

³⁶ Entrevista a contratista de firma operadora que solicitó omitir su nombre por razones de seguridad. Viso Mutop, 2023.



Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Realidad y recambio

Transcurridos más de 6 años de la firma de los acuerdos colectivos de sustitución en Guaviare, la realidad concreta es que, a la fecha, ninguna familia, en el marco del PNIS, ha podido instalar un cultivo en reemplazo de la coca que dejaron atrás. Todavía no reciben los fondos prometidos desde la institucionalidad o los bienes en especie que forman parte del apoyo previsto en el proyecto de ciclo corto.

En 2022 se presenta el cambio de gobierno entre las administraciones de los Presidentes Duque y Petro. Como se conoce el nuevo gobierno produce una serie de modificaciones en la estructura de las entidades encargadas de la implementación del Acuerdo de Paz y hace eco de denuncias sobre mal manejo de los recursos de los PDET, particularmente de los fondos de los OCAD paz. En el caso del PNIS, se observan con detenimiento los contratos que dejó firmados el gobierno saliente, los cuales comprometieron a nivel nacional más de \$800.000.000.000 de pesos.

Igual que en otras partes del país, las quejas de las comunidades también se sintieron en Guaviare no solo por las demoras de parte de los operadores, sino además por falta de conocimiento del territorio, así como falta de experiencia de dichas empresas y consorcios en el manejo de procesos de desarrollo alternativo. Adicionalmente a esto, se produjeron cambios en los funcionarios de la DSCI de la dirección territorial del PNIS Guaviare. Por otra parte, los nuevos funcionarios extendieron entre los participantes del programa las siguientes ideas principales:

- Se revisarían todos los contratos con las firmas operadoras.
- En adelante se privilegiarán los contratos con organizaciones locales y no con intermediarios de otras partes del país.
- Los proyectos productivos deberán ser colectivos y no individuales.
- Si esto no fuese posible con los proyectos de ciclo corto ya contratados, se harían esfuerzos para orientar colectivamente los proyectos de ciclo largo (que tienen un valor de \$10.000.000 por familia).
- La lógica de intervención ya no sería familiar sino territorial, enfocada en sustitución de toda la economía cocalera y no solo de los cultivos.

Por su parte, en Miraflores Guaviare³⁷, los beneficiarios del programa representados por su ASOJUNTAS, en octubre de 2022, no permitieron que los operadores asignados al municipio iniciaran labores. Esta asociación radicó un documento ante la dirección del PNIS para que les aclararan algunas dudas y les dieran cumplimiento a compromisos adquiridos. Así mismo, ellos decidieron que hasta que no se tengan noticias de lo solicitado no continuarían con el programa. Ellos adelantan una acción de tutela que está en revisión de la Corte Constitucional. Por otro lado, a la fecha se está realizando nuevamente una caracterización de las familias en ese municipio.

El frecuente cambio en las reglas del juego impuestas a las familias participantes, el continuo cambio de funcionarios para la interlocución, pero además su debilidad para tomar decisiones, el excesivo centralismo, el cambio de operadores y memorandos de entendimiento con agencias públicas y privadas, entre otros factores, han conducido a que las familias con sus organizaciones acudan a la reclamación judicial, así como a fijar también sus propias condiciones para la continuidad en el programa. La siguiente imagen de documento emanado de Miraflores ilustra esta situación:

Dado los cambios permanentes sobre las condiciones para la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y las particularidades no tenidas en cuenta al momento de formular el mismo y llevar a cabo una “firmatón” en todo el Guaviare, es necesario retomar el diálogo y la participación como ejes principales en la ejecución y cumplimiento del Programa PNIS.

En ese sentido, lo primero que no es claro para los firmantes del Programa PNIS es cuál es la ruta que frente al Guaviare adaptará el nuevo gobierno, para tal fin se propone:

Condiciones de la comunidad para el cumplimiento del Programa PNIS

1. Frente a la Ruta de cumplimiento del programa:

- a. Solicitar una Ruta de cumplimiento formal a los funcionarios de la ART en las próximas reuniones que se llevarán a cabo.
- b. Se deberá entregar una hoja de ruta ajustada para la revisión de los presidentes de las juntas de acción comunal donde se explique cómo se llevará a cabo la ejecución restante del programa.
- c. Se deberá establecer y enlistar las inquietudes frente a la nueva hoja de ruta a fin de determinar si se repiten las experiencias pasadas o no. Según si se acepta o no esa hoja de ruta: entrar a concertar.
- d. Para definir los puntos o literales anteriores, es conveniente que primero se defina el monto económico con que se dispone, esto teniendo en cuenta la indexación para subsanar la devaluación de la moneda por este proyecto.
- e. Según si se acepta o no esa hoja de ruta: entrar a concertar.

Imagen 4. Pliego de peticiones de campesinos de Miraflores ante el PNIS. Imagen extraída de propuesta frente a implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución, presentada por miembros del CMES y CMPP. Octubre 20 de 2022.

³⁷ Propuesta frente a implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución, presentada por miembros del CMES y CMPP de Miraflores Guaviare. Octubre 20 de 2022.

Frente a los proyectos de ciclo corto y largo, esta comunidad³⁸ planteó que:

- El gobierno deberá ponerse al día con lo adeudado a recolectores y finqueros no cultivadores.
- Se debe garantizar claridad sobre las familias suspendidas y excluidas. Se deberán actualizar las condiciones de suspensión hacia adelante, cumpliendo con el debido proceso.
- Se debe terminar de ejecutar lo concerniente a seguridad alimentaria con costos ajustados a la realidad local y garantizar la durabilidad de los productos entregados.
- deberá garantizar que hay la disponibilidad de los recursos completos para su ejecución. Se refieren a los dos recursos que suman \$19.000.000.
- Deberán excluirse los contratos de uso del suelo como condición impuesta por el gobierno a las familias para recibir estos recursos.
- La ejecución de esos recursos para las familias ocupantes de Ley 2/59, no podrá pagarse en porciones mensuales por servicios ambientales, pues la suma de \$300 000 pesos propuesta por el gobierno Duque, solo alcanza a cubrir los costos de transporte de quienes acudan a hacer el cobro de ella.
- Reclaman que de lo adeudado se les entregue en efectivo, al menos la mitad, a las familias debido a que de ahí tienen que cubrir costos de mano de obra y sostenimiento.
- Esta concertación de las nuevas condiciones para la continuidad del programa en ese municipio y su ejecución deben hacerse en un plazo máximo de un año.
- La ruta debe tener claros los montos a ejecutarse versus los costos de mercado de los productos que se compren con base en los proyectos.
- Deberán concertarse las salidas para familias de Ley 2/59, de quienes están en traslape con Resguardos Indígenas y de quienes están en Parques naturales.
- Exigen coordinar con la ANT las salidas que garanticen la permanencia campesina en el territorio a largo plazo.
- Las reuniones del PNIS deben contar con presencia de funcionarios con poder de decisión y se levantarán actas de los acuerdos y compromisos suscritos, lo cual se difundirá ampliamente.

Finalmente, las comunidades han reclamado: 1. Que se les unan los dos recursos de \$19.000.000 y se les haga un solo pago; 2. Que se les actualice el valor de la inversión, indexando el monto debido al incremento de precios al consumidor luego de la pandemia, aun mayor en productos del sector agropecuario; 3. Que se les entregue el recurso en efectivo a las familias, tal como se ensayó con otros programas en el gobierno anterior³⁹. Estas peticiones, a juicio de los liderazgos de las asociaciones de los cuatro municipios no han tenido respuesta. Por ello, también participantes del PNIS de San José, El Retorno y Calamar, decidieron instaurar acciones legales.

³⁸ Con base en la Propuesta frente a implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución, presentada por miembros del CMES y CMPP. Octubre 20 de 2022.

³⁹ La referencia directa es al Programa “familias en su tierra” de Prosperidad Social, el cual hizo entrega en efectivo mediante giro a cuenta bancaria de los recursos destinados a cada familia para mejoramiento de vivienda y proyecto productivo. Esta petición la realizó la Asociación de Juntas de San José del Guaviare ante el CAT en sesión ordinaria en 2022. Entrevista a Carlos Romero, expresidente de dicha asociación. 2023.

Inconformidades de familias y organizaciones locales



La inconformidad de los beneficiarios y sus familias parte de lo que consideran incumplimiento de los compromisos pactados por el gobierno nacional en el PNIS. Un aspecto destacado es el del cambio de reglas del juego, las cuales fueron distintas bajo la administración Santos, cambiadas en el gobierno Duque y se avizora que nuevamente tendrán cambios en el gobierno Petro.

En su mayoría los campesinos erradicaron sus cultivos de coca, los cuales eran su principal sustento y, al demorarse su ejecución, se les desmejoró su calidad de vida. Era un programa proyectado a dos años, pero desde su socialización ya han pasado 6 años, por lo que se deben buscar alternativas que no tengan tantos problemas burocráticos como lo manifiestan ellos y que se les cumpla con lo acordado sin que los recursos se queden en sobrecostos y en excesiva intermediación de operadores.

Ellos afirman que les dijeron que los elementos serían comprados en sus municipios, pero esto no se ha cumplido ya que la contratación tiene sus normas y se deben cumplir, aseguran los funcionarios de la DSCI. En algunos casos se les prometió contratar el personal técnico de la zona pero esto no fue posible pues muchas personas no cumplían con los perfiles solicitados por parte de los operadores, lo cual ha llevado a atrasos en el programa.

Se reconoce que el programa ha enfrentado dificultades, pero se ha carecido de alternativas para agilizar el proceso de ejecución, puesto que la implementación de los Proyectos Productivos en la primera etapa se iniciaría con el Proyecto de Seguridad Alimentaria (\$1.800.000), el cual no está terminado en su totalidad todavía. Se ha dado inicio a la segunda etapa del Proyecto Ciclo Corto por valor de \$9.000.000, en la cual los Operadores están atrasados y falta la implementación de la tercera etapa con el Proyecto de Ciclo Largo (\$10.000.000) para la que solo se realizaron algunos pilotajes en San José y El Retorno, con 96 familias lideradas por mujeres titulares, pero con resultados poco favorables para la comunidad⁴⁰.

Un malestar radica en que, al inicio de la etapa de seguridad alimentaria, hubo funcionarios y operadores que le dijeron a la comunidad que se les entregaría el dinero en efectivo o que si les sobraba una parte del dinero del proyecto, luego de la compra de artículos por parte de los operadores, se les devolvería. Sin embargo, a juicio de la comunidad, esto nunca ocurrió porque debido a los costos de los productos que cumplen los términos de referencia en cuanto a certificación y calidad, en algunos casos, lo entregado fue mínimo o tuvo “sobrecostos”. Un ejemplo es lo ocurrido con la adquisición de lechones,

⁴⁰ *Ibíd.*

entre 10 y 12 kilos, que debían provenir de criaderos certificados, cuyo costo ascendió a más de \$200.000 cada uno.

Cuando inició el programa funcionarios del Estado y líderes comunitarios, les dijeron a las comunidades que si erradicaban la coca, el Gobierno los ayudaría con proyectos productivos, pero no se tuvieron en cuenta las limitantes ambientales. Como es de conocimiento público, el Departamento del Guaviare tiene zonas de Parques Naturales (Nukak y Chiribiquete), Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, y Resguardos Indígenas, entre otras figuras del ordenamiento territorial. Esto ha generado demasiada inconformidad entre beneficiarios del programa ubicados en dichas áreas, ya que en su mayoría no se pueden implementar los proyectos que ellos quieren⁴¹.



Situación actual del PNIS en Guaviare

Imagen 5. Vía rural en San José del Guaviare. Foto Viso Mutop. 2023

Actualmente, desde la Territorial de la DSCI Guaviare se está promoviendo la implementación del Proyecto Productivo de Ciclo Largo de manera Asociativa para que las comunidades accedan a proyectos que tengan gran impacto como la mecanización de las parcelas con la compra de maquinaria verde, pero se deben tener en cuenta las limitantes ambientales del departamento evitando crear falsas ilusiones entre el campesinado. En este momento hay quejas de la comunidad porque otra vez se estarían haciendo caracterizaciones para implementar nuevos cambios. Algunas familias aseguran estar cansadas de las visitas de técnicos sin que se cristalicen sus proyectos.

Algunos liderazgos comunitarios ven con recelo que se les obligue a la asociatividad atendiendo a criterios colectivistas. En el pasado, reclamaron a los funcionarios de la DSCI, que se les entregue el dinero en efectivo acogiendo el enfoque de “familias en su tierra” que funcionó desde el Departamento de Prosperidad Social -DPS- y que entregó a los beneficiarios de dicho programa, los fondos respaldados con un plan de inversión que se monitorea posteriormente. Así mismo, han pedido que se haga el

⁴¹ El traslape de figuras jurídicas del ordenamiento territorial ha sido un gran escollo. En San José del Guaviare, cerca de 500 campesinos de las veredas Manglares y Guayabales, entre otras, que dicen tener títulos de propiedad de su tierra, quedaron dentro del Resguardo Nukak, luego de su ampliación, asunto del que fueron informados hasta 2018, en medio de los avatares del programa PNIS. Una situación similar se registra en El Retorno con familias campesinas en traslape con Resguardo y con la Reserva Nacional Natural Nukak. Nota de autores, 2023.

esfuerzo por concentrar en las familias PNIS la demás oferta institucional en busca de superar indicadores de NBI y pobreza multidimensional.

Dentro de las limitantes ambientales y jurídicas para el campesinado se encuentran principalmente las siguientes: a. Que la familia esté en resguardos indígenas, pero para permitir allí la implementación se requiere consulta previa. Una alternativa es conseguir un terreno fuera del resguardo. En el caso del R.I. Nukak, en San José del Guaviare, hay cerca de 500 familias campesinas que están en traslape con dicho Resguardo, y un juez de tierras suspendió el programa. Muchos dicen haber alquilado terrenos afuera, pero pasados seis años no les ha llegado todavía el recurso.

Otra limitante tiene que ver con la línea económica de preferencia de una buena parte de los participantes del programa que pide ganadería. Debido a los términos de referencia a que se remiten los operadores, éstos no pueden entregar vacas según la vereda y las tipologías determinadas en los Planes de Manejo Ambiental del territorio. Así mismo, el recurso de \$9.000.000 es muy pequeño para la compra de vacas. Si se exige que los animales tengan certificados de calidad escasamente ese valor puede alcanzar para cuatro semovientes. Además, las autoridades ambientales ven como una contradicción el fomento de la ganadería en un territorio caracterizado por altos niveles de deforestación.

Teniendo en cuenta los valores de los contratos de los operadores, las familias consideran que en ningún caso se les deben hacer descuentos, ni cobrarles el valor del transporte de traslado de los productos a entregar, ni descontarles por acudir a entregarlo en las veredas. Sin embargo, los operadores afirman que ellos solo están contratados para hacer entregas en cabeceras municipales o corregimentales. Los operadores cobran el traslado de artículos cuando la comunidad pide que estos sean entregados en la vereda, descontando este valor de los nueve millones de pesos contratados actualmente. A la fecha, ningún operador ha hecho entrega de los elementos del proyecto de ciclo corto, aunque se conoce que la firma MAX de la Orinoquia ya hizo socialización de sus tareas⁴².

Los nueve y diez millones de pesos de los dos proyectos serán entregados en especie debido a restricciones contractuales, pero el campesinado exige que no haya sobrecostos. Los operadores, por su parte, alegan que los comerciantes locales suben el precio de los artículos vendidos al PNIS. Un ejemplo de ello es que si una guadañadora vale en el mercado normalmente \$1.600.000, en la cotización con cargo al PNIS sube a \$2.400.000. Una picadora que cuesta \$2.000.000 ha sido cotizada en el comercio local a \$3.000.000 de pesos.

Los términos de referencia para los contratos y reglas de manejo de los operadores se elaboran en Bogotá. En ellos se exigen condiciones de calidad de animales, registros certificados y de proveedores con licencias, lo que encarece el precio de los productos y culmina en una entrega insuficiente de materiales al campesinado. Por otro lado, para quienes habitan en la ZRF de la Amazonía, las exigencias

⁴² Entrevista a técnico contratista de una firma operadora que pidió omitir su nombre. Nota de autores. 2023.

ambientales condicionan las características de los productos a entregar, por ejemplo, cuando se trata de abonos, se señala que estos deben ser orgánicos, lo que también sube su precio.

La contratación de personal también ha sido engorrosa debido a las condiciones impuestas en los términos de referencia para ello. Se ha enfatizado en la necesidad de contratar personal local del territorio para generar empleo, pero las exigencias de títulos académicos y las demoras en el proceso contractual no han permitido que esto se materialice. La actual DSCI viene logrando mover el andamiaje burocrático de la ART y en el caso de Guaviare, desde finales de 2022, ha dispuesto de personal cercano a algunas organizaciones campesinas afines políticamente al actual gobierno nacional.

Un asunto neurálgico sigue siendo el de los recursos para fondear la totalidad de los compromisos pactados y además cumplir rápidamente con las familias, teniendo en cuenta que lo convenido en planes de inversión, elaborados cuatro años atrás, debiera ser indexado dada la inflación en los insumos agropecuarios. Aunque los nuevos funcionarios promuevan la asociatividad y el cooperativismo, no se ha hablado de nuevos recursos más allá de los que fueron contratados por el gobierno Duque y de los anunciados en los presupuestos de 2023 y 2024 por parte del Gobierno Petro, los cuales se dirigen a atender las expectativas creadas en medio del PNIS, es decir, a cumplir con las obligaciones de los dos proyectos productivos comprometidos. Sin embargo, el campesinado reclama cadenas de comercialización, la conexión y complementariedad con el Punto 1 del Acuerdo de Paz y la construcción de carreteras secundarias y terciarias⁴³.

Los funcionarios de la DSCI en la administración Petro, se conciben a sí mismos, como la avanzada de cumplimiento del Acuerdo de Paz, retomando una consigna que tuvieron los primeros responsables del programa en el gobierno Santos, pero la comunidad de Guaviare a donde no llegó el PNIS antes, tiene enfocadas sus esperanzas en la resolución de las problemáticas de acceso a la tierra, asunto en el cual está de por medio qué va a pasar con la Zona de Reserva Campesina, cuya tierra hoy se ha concentrado en pocos tenedores, mientras que los ocupantes de áreas con restricciones de titulación y uso demandan soluciones. Este aspecto, que ha sido un gran impedimento para el avance del PNIS, escapa a la gestión de la DSCI y exige la intervención decidida de la ANT y de la institucionalidad ambiental.

⁴³ En 2022, Guaviare estuvo en el centro de una polémica por coimas en la asignación de recursos para proyectos PDET financiados por el mecanismo OCAD Paz. Según las denuncias periodísticas, Senadores de la República en alianza con la Gobernación del departamento usaron influencias y habrían pagado a funcionarios de entidades nacionales para destinar importantes sumas de dinero a esta región. En terreno, la gran mayoría de estos fondos fue destinada a pavimentar una vía nacional entre San José del Guaviare y Calamar, la cual es de responsabilidad del INVIAS. La vía ha tenido sobrecostos y demoras en su construcción, según denuncia del líder cívico German Olarte ante el Congreso de la República. Mayo de 2023.



Imagen 6. La Ministra de Ambiente, Susana Muhammad y el Comisionado de Paz, Danilo Rueda. Reunión con el campesinado en Cerro Azul Guaviare.

Fuente: Viso Mutop. Marzo 2023.

El pago por servicios ambientales fue un asunto abordado en esta región entre 2019 y 2022. De los nueve millones podrían hacerse pagos por cuidar el bosque y los restantes diez millones podrían destinarse a proyectos productivos. Pero sobre este tema faltan protocolos todavía y acuerdos concretos. Un defecto de origen de esta falencia en lo ambiental radica en que, a pesar de propuestas de ONG ambientalistas, los funcionarios del PNIS en 2017, no incluyeron este componente en los compromisos de las partes, debido a que no estaba aún clara la participación de autoridades ambientales, pero también porque la DSCI no construyó un enfoque ambiental aterrizado a las especificidades de regiones como Guaviare, donde hay claras limitantes ambientales.

En la primera parte de implementación del PNIS, en Guaviare, los integrantes del CAT y de las demás instancias expresaron que la UNODC había sido demorada en sus procedimientos. La salida de esta agencia del esquema de verificación, sin embargo, no trajo agilidad al proceso. Las demoras vinieron por cuenta de las transformaciones institucionales del Gobierno Duque, la apropiación de recursos y la gestión contractual, en donde el Fondo Colombia en Paz, también se considera parte del problema de las demoras.

En 2022, la DSCI en Guaviare, hizo un pilotaje de entrega de los \$19.000.000 en un solo pago a un grupo de familias en un sector de la trocha ganadera de San José y de El Retorno, sin embargo, la experiencia

dejó múltiples críticas de las familias participantes, especialmente, por la comparación hecha entre el monto y los artículos entregados.

La situación actual evidencia que los operadores no tienen capacidad de respuesta en terreno. Más allá de la crítica, se debe revisar cuánto les dieron a esas empresas de anticipo para el desarrollo de sus tareas. Si el recurso se encuentra en una fiducia, se deberían agilizar mecanismos para su desembolso, pero los operadores deben demostrar eficiencia. Algunos de ellos solo han realizado una nueva caracterización que les correspondía y una de seis visitas, sin que a la fecha hayan entregado nada a los beneficiarios.

Ahora bien, se evidencia que hasta que no estén los PATIS aprobados los operadores no pueden proceder. Para ello, los mismos operadores deben entregar unos insumos y hacer unos trabajos previos de los cuales no han efectuado ni el 30% que les corresponde, tales como visitas, organización de paquetes para lograr la aprobación de los PATIS, entrega de bienes, seguimiento y evaluación.

La Dirección Territorial de Guaviare de la DSCI, ha señalado que debido a las dificultades de los operadores y sus deficiencias algunas de esas firmas deben ser retiradas, revisar sus contratos y, de ser el caso, rescindir de ellos. Sin embargo, existe preocupación entre los participantes del programa porque esto puede desembocar en acciones legales de las afectadas o en mayores demoras ante la necesidad de lograr nuevos procesos contractuales y actualizaciones de los planes.

Vista la situación actual, si bien se consideran interesantes algunas de las ideas lanzadas por la administración Petro, todavía se requiere de descentralización en terreno, tanto para la DSCI, así como para las firmas operadoras y de interventoría.

Adicionalmente, las organizaciones que inicialmente asumieron la pedagogía del Programa en el campo reclaman la convocatoria de las instancias de participación del PNIS, las cuales prácticamente no se reunieron durante el Gobierno Duque, el cual convirtió a dichas instancias en espacios de socialización de informaciones producidas por la Consejería de Estabilización y por la Dirección del PNIS. Pero el gobierno Petro tampoco ha dado celeridad a la convocatoria de estas instancias como la JDE, los CAT, las CMPP y los CMES, entre otras. Por el contrario, un reciente pronunciamiento de la COCCAM⁴⁴ señala que se están produciendo cambios en el programa sin contar con la participación de las comunidades inscritas en el mismo.

Igualmente, continúa siendo necesario mejorar los niveles de articulación entre la DSCI y las demás entidades relacionadas con drogas, tierras, ambiente, asuntos étnicos y gobierno territorial. La coordinación con estas entidades es fundamental en Guaviare dadas las interrelaciones con la política

⁴⁴ El comunicado aludido fue publicado en la cuenta de Twitter de esta organización:
<https://twitter.com/COCCAMColombia/status/1656719547699806209/photo/1>

de tierras, las limitantes ambientales del territorio, el enfoque étnico aun no construido y las posibilidades de concurrencia de recursos por parte de Alcaldías, Gobernación y entidades cooperantes, entre otras. Es vital que los gobernantes territoriales asuman con interés el Programa, asunto que no ha pasado en los dos periodos anteriores. En Guaviare, por ejemplo, la sumatoria de recursos invertidos y por invertir, en este programa, es mucho mayor a todo el presupuesto de la Secretaría de Agricultura departamental, del Centro provincial de asistencia técnica CEPROMEGUA, y de las UMATAS, sin embargo, el desinterés de la dirigencia política ha sido alto hasta ahora.

La coyuntura es de crisis económica en zonas rurales. Para atender esta crisis, la Dirección Nacional del PNIS decidió emitir una Resolución⁴⁵ en mayo de 2023, creando una segunda fase de asistencia alimentaria para lo cual echa mano de los recursos contemplados en la parte del PAI adeudada a las familias inscritas. Lo que se propone es que la familia que así lo acepte reciba dos millones de pesos de lo que se adeude de proyectos de ciclo largo. Es decir, la familia recibiría este “apoyo” de lo que ya estaba comprometido en el plan de inversión de dicho proyecto. Esto ha sido visto con escepticismo por varias organizaciones, puesto que no pasó por las instancias de participación del programa y a juicio de técnicos consultados descuadra los proyectos previstos, lo que además puede hacer que se requiera más tiempo para reorganizar tales proyectos.

La seguridad en el territorio sigue siendo un asunto pendiente, a pesar de los esfuerzos adelantados por la Oficina del Alto Comisionado de Paz⁴⁶. En concreto se identifica que por orden público el desarrollo del programa se ha ralentizado o no pudo llegar con su oferta a las zonas de mayor producción cocalera como el río Inírida. Grupos al margen de la ley (como el EMC de las FARC EP), han manifestado en algunos espacios comunitarios que no quieren que el programa continúe. Ellos hacen eco del inconformismo de los campesinos en la demora de la entrega de los elementos, la inadecuada atención a lo concertado con las familias y los sobrecostos, como ocurre en la región del río Guayabero, donde en algunas veredas se tiene prohibido el ingreso de los técnicos de firmas operadoras del PNIS.

En Guaviare aún no se ha socializado la iniciativa de la DSCI por desencadenar una sustitución de economías ilegalizadas como se presentó en el reciente encuentro cocalero de Bocas de Satinga en Nariño. La idea de una industrialización de los territorios cocaleros podría nutrirse con la experiencia del Proyecto de Desarrollo Alternativo COL 89-630, ejecutado por Naciones Unidas entre 1991 y 1994, en Guaviare. Este incluyó la construcción de plantas de secado de yuca y plátano en El Capricho y La Carpa, instalaciones que actualmente no funcionan. Igualmente, la idea de una gradualidad en la sustitución expuesta públicamente en El Tarra por el Presidente Petro, podría aprehender de lecciones del proyecto citado, pues permitía instalar árboles de caucho en medio de los cicales, en una experiencia que funcionó bien hasta que las aspersiones aéreas de glifosato malograron los avances. Sin embargo, es

⁴⁵ Resolución 014 de 2023 expedida por la DSCI.

⁴⁶ Desde septiembre de 2022, la OACP viene adelantando conversaciones informales con la jefatura del EMC de las FARC EP organización que no se acogió al Acuerdo de Paz de 2016. Nota de autores.

menester reconocer que Guaviare es un territorio con determinantes ambientales en el que muchas ideas de “industrialización” no se han podido ejecutar o simplemente han fracasado.

Es de anotar que aunque el Acuerdo de Paz, en lo referido al PNIS, puede haber sido criticado por insuficiente, por ahora, esta es la política pública vigente. Aunque el Congreso haya dado facultades al ejecutivo para renegociar acuerdos de sustitución con las familias participantes, en el actual Plan Nacional de Desarrollo, lo acordado entre el Estado colombiano y las FARC EP -hoy COMUNES- debe cumplirse, y aún más, los acuerdos con el campesinado inscrito en el citado programa. Una cosa es ‘lo acordado’ y otra es ‘lo por acordar’. Esto no puede perderse de vista. A diario las familias campesinas se lo recuerdan a los funcionarios de la en sus visitas a campo.

