

LA PAZ NARCOTIZADA: DECISIONES, PRESIONES Y DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO*

Camilo Acero Vargas, Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: caacero@unal.edu.co

María Mónica Parada Hernández, Abogada, docente de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: mparada@albany.edu

Diana Ximena Machuca Pérez, Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: dxmachucap@unal.edu.co

RESUMEN

[114]

Como parte de la solución al problema de las drogas, el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc contempló la creación de una política para la sustitución de cultivos de uso ilícito en su punto 4. En este artículo hacemos un rastreo detallado del proceso de toma de decisiones y los debates políticos que condujeron al diseño de esta política. Argumentamos que el contenido del punto 4 del acuerdo fue contradictorio porque pretendió hacer compatibles dos estrategias distintas para afrontar el problema: construcción de Estado y transformación de territorios coccaleros, y “guerra contra las drogas”. Más tarde, con el incremento de las presiones políticas internas y externas por el aumento de cultivos ilícitos, el gobierno y las Farc redefinieron la política. Con el afán de mostrar resultados en la reducción del área sembrada con coca, optaron por dejar de lado la apuesta de largo aliento de la transformación territorial y privilegiar la inmediatez en la disminución de cultivos ilícitos. Así, la política se tornó insostenible.

Palabras clave: proceso de paz; cultivos ilícitos; erradicación; sustitución; presiones políticas; transformación territorial; reforma rural.

THE NARCOTIZATION OF PEACE: DECISIONS, PRESSURES AND INSTITUTIONAL DESIGN OF THE COMPREHENSIVE NATIONAL PROGRAMME FOR THE SUBSTITUTION OF ILLICIT CROPS

ABSTRACT

As part of the solution to the drug problem, the Peace Accord between the Colombian government and the FARC guerrillas contemplated the creation of a policy for the substitution of illicit crops in its point 4. In this

* Este artículo se realizó en el marco del proyecto “Drugs & (dis)order: building peacetime economies in the aftermath of war” financiado por el Global Challenges Research Fund (ES/P011543/1), <https://drugs-and-disorder.org>. Sus autores estamos adscritos al Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria www.observatoriodetierras.org. Agradecemos la revisión de Francisco Gutiérrez Sanín.

article we trace in detail the decision-making process and the political debates that led to the design of this policy. We argue that the content of point 4 of the agreement was contradictory because it sought to make compatible two different strategies for confronting the problem: state-building and transformation of coca-growing territories, and “war on drugs. Later, with the increase in internal and external political pressures due to the increase in illicit crops, the government and the FARC redefined the policy. With the desire to show results in reducing the area planted with coca, they opted to leave aside the long term commitment to territorial transformation and favor the immediacy of the decrease in illicit crops. Thus, the policy became unsustainable.

Keywords: peace process; illicit crops; eradication; substitution; political pressures; territorial transformation; rural reform.

Fecha de recepción: 11/10/2019

Fecha de aprobación: 28/12/2019

INTRODUCCIÓN

Un año antes de la firma del Acuerdo de Paz el entonces presidente Juan Manuel Santos anunció una estrategia integral de sustitución de cultivos de uso ilícito derivada de la negociación (lo que sería el punto 4 del acuerdo) que representaba “una nueva era en la lucha contra el narcotráfico” en Colombia (Ministerio del Interior, 2015).

La política de drogas fue un tema central en las negociaciones de paz entre el gobierno y las Farc. Por tanto, el Acuerdo de Paz definió la creación de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que debería estar articulado a la Reforma Rural Integral (RRI), y cuyo objetivo era dar condiciones de bienestar a los campesinos vinculados a la economía de la coca para así lograr una “solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos ilícitos”. Aunque las discusiones sobre el punto 4 cesaron en 2014, el proceso de diseño del PNIS aún no termina.

Si tenemos éxito [dijo Santos] dejaremos de tener ese récord triste de ser el mayor exportador de coca hacia los mercados mundiales, y seremos un país que cuida el medio ambiente, que aporta a la seguridad alimentaria del mundo y que da oportunidades a sus campesinos (Ministerio del Interior, 2015).

Cuatro años después del anuncio es más o menos claro que estos objetivos no se han cumplido y es quizá el momento indicado para examinar con detalle porqué. La respuesta que ofrecemos aquí es la siguiente. El diseño del PNIS, que se derivó del punto 4 del Acuerdo de Paz y que se anunció en 2014, pretendía hacer compatibles dos visiones distintas para enfrentar el problema de los cultivos ilícitos. Por un lado, la apuesta de construcción de Estado de largo aliento, expresada en la proverbial “transformación estructural” del campo colombiano y de los territorios cocaleros prometida en la RRI¹. Por el otro, la exigencia de inmediatez de la sustitución y erradicación de los cultivos ilícitos que ofrecía asistencia económica mínima (subsidios y proyectos productivos) a los campesinos con la condición de que primero arrancaran sus matas de coca.

En 2015, con el aumento de los cultivos de coca llegaron las presiones políticas internacionales y nacionales que demandaban una acción pronta del gobierno Santos. Sin aún firmarse el acuerdo con la guerrilla (la refrendación fue en noviembre de 2016), el gobierno optó por poner a andar un diseño inacabado y contradictorio a través de pilotos implementados con la esperanza de “mos-

[115]

trar resultados” (disminuir el área sembrada con coca) hacia afuera y hacia adentro. Finalmente, en 2017 representantes del gobierno se sentaron de nuevo con las ya desmovilizadas Farc a definir una hoja de ruta del PNIS con el propósito de erradicar el mayor número de hectáreas en el menor tiempo posible, dejando de lado la visión de construcción de Estado y provisión de bienes públicos. Así, de un diseño que prometía en simultáneo transformación territorial e inmediatez en la disminución de cultivos ilícitos se pasó a un diseño que, al sacrificar la transformación, hizo insostenible la política.

Para sustentar esa idea hacemos un rastreo del proceso y los debates sobre el PNIS apoyados en entrevistas con altos funcionarios² y en una revisión sistemática de prensa, documentación del proceso de negociación de paz (comunicados y eventos ONU-UN) e informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) y de agencias estadounidenses. Para el análisis del diseño institucional del programa utilizamos las normas que reglamentan el PNIS y otra documentación oficial a la que accedimos a través de derechos de petición³.

La estructura del texto es la siguiente. En la primera sección presentamos la literatura nacional e internacional que sirve para centrar el debate de la experiencia colombiana. En la segunda hacemos una breve cronología del proceso con el fin de ubicar al lector. En la tercera sección argumentamos en qué consiste la contradicción del diseño del PNIS contenido en el punto 4 del Acuerdo de Paz y cómo se gestó. Luego, en el cuarto apartado, mostramos los efectos de las presiones nacionales e internacionales sobre la desesperada puesta en marcha de la sustitución de cultivos ilícitos. En la quinta sección analizamos la renegociación del PNIS y el diseño final del programa que de allí surgió.

[116]

TRANSICIONES A LA PAZ Y ECONOMÍAS ILÍCITAS

La sostenibilidad de la paz en sociedades que han experimentado guerras civiles es frágil, y depende de una larga lista de factores que hacen que sea más probable la emergencia de nuevos ciclos de violencia que su resolución pacífica⁴. Entre estos factores se encuentran aquellos asociados a las particularidades de la guerra misma: su duración, el tipo de estructuras armadas, los niveles de violencia política, si hubo una negociación o una victoria militar; mientras que otro tipo de variables se relacionan más con el contexto político y económico (Mason y Greig, 2016). Para los efectos de este artículo se profundizará en al menos dos aspectos: primero, las implicaciones que tiene para la paz la terminación de la guerra mediante negociaciones y acuerdos; segundo, las oportunidades de paz en guerras que involucran economías ilícitas.

Los conflictos internos que concluyen mediante acuerdos de paz enfrentan mayores retos y son más susceptibles al resurgimiento de la guerra que los conflictos que finalizan en victorias militares

² Con el fin de mantener en reserva los datos de los entrevistados, las entrevistas se citarán atendiendo a la clasificación elaborada por el equipo de investigación.

³ Uno de los problemas del PNIS son las restricciones que los funcionarios imponen para el acceso a la información. De hecho, la UNODC, que es la encargada de hacer la verificación y que se financia con recursos públicos, está exenta de entregar información o responder comunicaciones ciudadanas (ley 62/1973), lo que dificulta el seguimiento de su gestión.

⁴ De acuerdo con Walter (2010), de los 103 países donde se han presentado guerras civiles entre 1945 y 2009, el 57 % ha experimentado nuevos conflictos. Es más, según su cálculo toda guerra civil iniciada después del 2003 es la continuación de conflictos armados anteriores.

(DeRouen y Bercovitch, 2008). La dificultad de mantener la paz tras los acuerdos reposa en la misma naturaleza del proceso: aquí el cese a las hostilidades no es motivado por la predominancia militar de un actor sobre otro, sino que implica la construcción de confianza y trabajo mutuo entre los que eran enemigos militares (Licklider, 1993; Mason, 2007). En consecuencia, hay serios problemas de credibilidad y compromiso alrededor de las negociaciones y acuerdos de paz que firman ambas partes para concluir la guerra (DeRouen *et al.*, 2010; Werner, 1999).

Finalizada la negociación, la implementación de los acuerdos plantea retos aún mayores. Por un lado, los contenidos de los acuerdos pueden ser insuficientes y no lograr diseminar las causas principales que dieron origen a la violencia (Fortna, 2004), bien sean de orden político (Hartzell y Hoddie, 2003) o sociales y económicas (Cocozzelli, 2006)⁵. Por otro, el éxito de un acuerdo de paz está sujeto a la capacidad del Estado para implementarlo⁶ (DeRouen *et al.*, 2010). En este ámbito, la capacidad estatal puede medirse en términos burocráticos y fiscales (DeRouen *et al.*, 2010; Mason y Greig, 2016) o de calidad institucional, en tanto los pesos y contrapesos a los poderes públicos, la rendición de cuentas y la independencia de los medios de comunicación evitan que el Estado quebrante sus compromisos con el acuerdo de paz (Walter, 2015).

Otro factor del cual depende las transiciones de la guerra a la paz se vincula con las economías que financiaron el conflicto. La literatura sobre la relación entre guerra civil y producción de rentas enfatiza las motivaciones económicas de los grupos armados (Collier, 1999; Collier y Hoeffler, 1998) y el control político y territorial que la explotación de recursos o economías ilícitas –como los cultivos ilícitos– les permitieron a estos (Cornell, 2005, 2007). Estas dos reflexiones son importantes en las negociaciones de paz, pues el desarme del actor armado no solo depende de su voluntad, sino de la disminución de los incentivos sobre la explotación de rentas (Nitzschke y Studdard, 2005). De igual forma, el Estado, en este escenario, debe solventar las causas que dieron lugar a la violencia mediante la explotación de estos recursos; por ejemplo, la debilidad estatal junto a determinados contextos socioeconómicos como pobreza y acceso a bienes y servicios (Ballentine y Nitzschke, 2003; Cornell, 2005; Keen, 2012).

[117]

Asimismo, la construcción de paz se sujeta al tipo de economía que esté involucrada en el conflicto. Según Ballentine y Nitzschke (2003) existen economías que no solo benefician a los actores armados, también generan rentas en amplios sectores de la población civil, como la producción de drogas ilícitas. Lo anterior implica pensar en soluciones no solo para los actores armados, sino en alternativas de subsistencia para las poblaciones que dependen del cultivo. No obstante, en todas ellas hay un riesgo de caer nuevamente en la violencia y generación de conflictos, dada la enorme oposición de actores locales y civiles a eliminar los réditos de los cultivos ilícitos (Ballentine y Nitzschke, 2003).

Las estrategias para tratar la problemática de los cultivos ilícitos oscilan entre medidas de confrontación que buscan exterminar el problema de los cultivos desde la idea de “guerra contra las

⁵ Pese a la relevancia de la agenda social, Collier y Hoeffler (2002) identifican que en contextos de posconflicto las políticas sociales no reciben una atención adecuada en la primera década de implementación de los acuerdos de paz.

⁶ La debilidad o fortaleza del Estado parece estar en el centro del problema sobre los estudios de la guerra civil y la paz: de sus capacidades depende el origen de la guerra como la sostenibilidad de la paz. De acuerdo con Hendrix (2010), las guerras civiles están asociadas a la capacidad militar, a su capacidad burocrática, y a la coherencia de sus instituciones políticas.

drogas” (Wennmann, 2014), hasta el diseño de programas de desarrollo alternativo (PDA). Precisamente, estos últimos fueron concebidos como estrategias más comprensivas que procuraban el cambio en las condiciones socioeconómicas de los cultivadores para que transitaran hacia una economía legal. Con todo, los PDA se topan con múltiples dificultades para la consecución de sus objetivos.

Según Farrell (1998) los PDA presentaban problemas de articulación entre las agencias para cumplir con sus objetivos; no eran sostenibles los productos o economías que querían reemplazar la producción de economías ilícitas; y se generaban desplazamientos y resiembras en otros lugares, lo cual no garantizaba la eliminación total de los cultivos. Sobre el caso colombiano, Vargas (2005) expone la falta de sostenibilidad de los programas en tanto no eran una política de Estado sino de gobierno. Asimismo, Vargas (2005), Phan-Gruber (2010) y Unlu y Kapti (2012) insisten en la conveniencia de hacer más participativos los programas incluyendo a las comunidades objeto de la intervención.

Los análisis de la UNODC sobre las evaluaciones de los PDA también sugieren varios retos. La UNODC (2015) recalca tres aspectos problemáticos: la falta de líneas base para hacer seguimiento y evaluación a los programas; el número de hectáreas reducidas de cultivos ilícitos como el principal indicador para la medición del programa; y la duración y sostenibilidad. Más recientemente, Naciones Unidas subrayan que pueden ser múltiples los factores de los cuales dependen los PDA⁷, y que estos pueden variar por regiones. Además, se cuestionan sobre la sostenibilidad de los programas en tanto que los presupuestos de cooperación para invertir en PDA se han visto sustancialmente reducidos (UN System Task Team, 2019).

[118]

Estas reflexiones sobre los acuerdos de paz y las economías ilícitas dan cuenta de las dificultades en la construcción y consolidación de la paz en países que han avanzado en procesos de diálogo y transición. Por supuesto, el caso colombiano no está exento de estos dilemas. La terminación del conflicto entre las Farc y el gobierno colombiano, producto de un acuerdo de paz firmado por ambas partes en 2016, generó un conjunto de medidas para solucionar el problema del narcotráfico, considerado uno de los principales fenómenos que durante décadas alimentó el conflicto. En lo que sigue mostramos cómo se gestó el programa de sustitución incluido en el acuerdo y sus problemas.

LAS DECISIONES DETRÁS DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: UNA CRONOLOGÍA DEL PROCESO

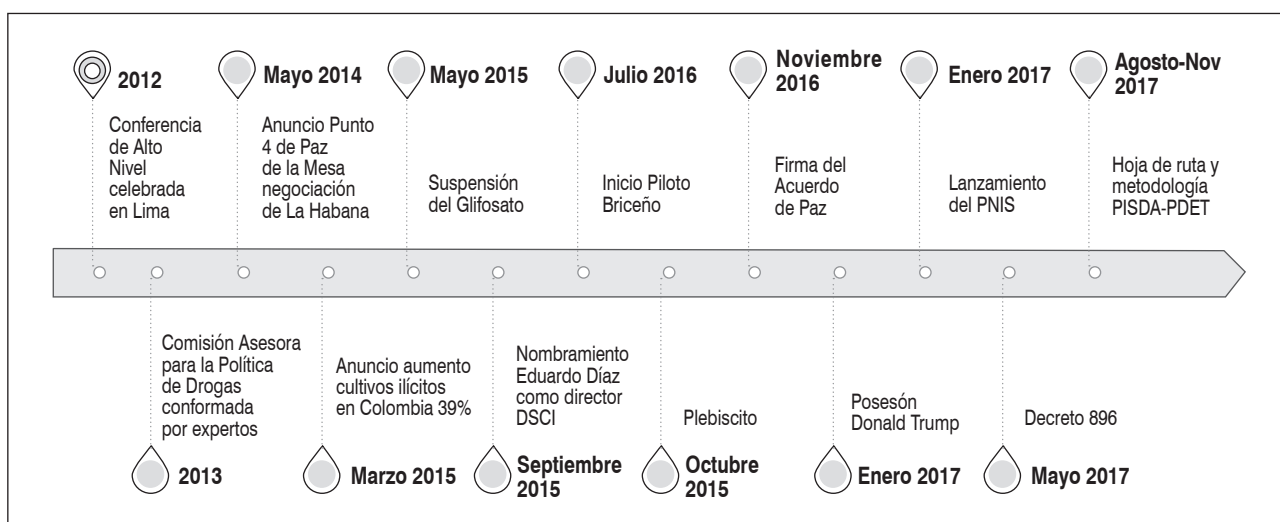
La secuencia de circunstancias y decisiones que llevaron al diseño y formulación del programa de sustitución se entiende a partir de tres procesos que analizamos en este artículo. Primero, la adopción de dos enfoques que, aunque contradictorios, quedaron consignados simultáneamente en el Acuerdo de Paz y su punto 4: por un lado, la idea de concebir la sustitución como un proceso que pretende la reconversión de economías ilícitas a lícitas a partir de la provisión de bienes públicos y del fortalecimiento del Estado en los territorios; por otro, el propósito de eliminar la totalidad de los cultivos ilícitos como requisito para la intervención estatal. Segundo, las presiones

⁷ Destacan el acceso a aguas y a tierras de calidad; aproximaciones a los mercados; los niveles de ingreso, las oportunidades de empleo, acceso a educación y servicios de salud; garantías institucionales como la seguridad, el control del gobierno y el Estado de derecho (UN System Task Team, 2019).

políticas de los opositores al proceso de paz en el ámbito nacional y el desacuerdo del gobierno estadounidense con las medidas anunciadas de suspensión de las aspersiones aéreas, todo esto en un escenario de aumento constante de los cultivos ilícitos en Colombia. Y, por último, el diseño normativo del PNIS y desde el cual se crea la ruta final del programa de sustitución con base en la erradicación inmediata y total de los cultivos ilícitos. Como resultado, el PNIS avanza de manera desarticulada y a ritmos distintos con respecto a la RRI.

El recorrido por estos tres ejes de análisis comprende el periodo que va desde antes de la negociación del punto 4 en La Habana (años 2012 y 2013) hasta el año 2017, cuando empieza de manera formal la implementación del PNIS. El gráfico 1 muestra la línea de tiempo que ubica los momentos claves y decisivos alrededor del diseño y las discusiones del PNIS.

Gráfico 1. Línea de tiempo diseño del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito



Fuente: elaboración propia.

EL DISEÑO CONTRADICTORIO DEL PUNTO 4: ENTRE LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL Y LA ERRADICACIÓN

En esta sección mostramos que el punto 4 del Acuerdo de Paz contiene dos visiones opuestas (construcción estatal y desarrollo, y “cero coca”) sobre cómo lograr el tránsito efectivo de la economía de la coca a economías legales, que comportan mecanismos incompatibles de operación del Estado y de evaluación de resultados, lo que trae consecuencias negativas.

En efecto, el inicio del proceso de negociación coincidió con la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre Desarrollo Alternativo celebrada en Lima en noviembre de 2012. A grandes rasgos, allí se reconoció el desarrollo alternativo como un mecanismo necesario para contrarrestar la oferta de drogas ilegales a través de una reducción en la producción de cultivos ilícitos. La conclusión principal de esta conferencia fue la necesidad de adoptar “medidas de desarrollo rural formuladas específicamente con esa finalidad [la eliminación y prevención de cultivos] en el contexto de las

iniciativas de crecimiento económico nacional sostenido y desarrollo sostenible” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2013).

Paralelamente, el presidente Santos se pronunció en público a favor de un nuevo enfoque de política ante el fracaso de las estrategias que durante más de dos décadas fueron implementadas. Así lo anunció el entonces mandatario en la Cumbre de las Américas de 2012 celebrada en Cartagena:

A pesar de todos los esfuerzos [...] el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión [...] que contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad (*El Colombiano*, 14 de abril de 2012).

Por tanto, Santos convocó en 2013 a una Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia conformada por expertos en diferentes temas, algunos de los cuales eran funcionarios que habían participado en la experiencia del Plan de Consolidación, es decir, traían consigo un modelo probado y con resultados que se estimaban positivos (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015; entrevista 77)⁸. Otros, arribaban de entidades como el Ministerio de Justicia que desde tiempo atrás estaban inmersas en los debates internacionales antes mencionados y presionando por un enfoque “más progresista” y “menos punitivo” (entrevistas 28, 78 y 79). Esta comisión, además de evaluar las estrategias que se aplicaron en el pasado, tenían la misión de dotar de insumos al gobierno para el diseño una política de drogas más efectiva, eficiente y menos costosa.

[120]

En términos generales, la comisión recaló la necesidad de distanciarse de las intervenciones tradicionales y del establecimiento de metas irrealizables, como la erradicación total de los cultivos de uso ilícito en plazos cortos. Además, reconoció la vulnerabilidad de los pequeños productores de cultivos de uso ilícito para lo que resultaba imperante una intervención integral en las zonas más afectadas a través de la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, y de bienes y servicios para el progreso económico de las comunidades. Del mismo modo, señaló que las estrategias de desarrollo alternativo eran necesarias y efectivas siempre que incluyeran un plan de desarrollo institucional local para garantizar las oportunidades de participación política y generación de ingresos, y un plan de dotación de infraestructura regional, especialmente en vías y conectividad (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015).

Esas ideas influyeron en el diseño del punto 4 del Acuerdo de Paz, pues le imprimieron una orientación centrada en la transformación territorial a través de la provisión de bienes y servicios públicos para los campesinos cocaleros⁹ (entrevistas 28, 77, 78 y 79). En concordancia con estos debates, se determinó que la solución al problema de las drogas forzosamente se ligaba a la generación de condiciones para superar las desigualdades en las zonas afectadas por los cultivos y que

⁸ De acuerdo con el Informe Final de la Comisión, el Plan de Consolidación Integral de la Macarena fue el “único plan exitoso” al incluir dentro de los planes de desarrollo alternativo “una presencia integral del Estado en muchos frentes, como campañas de salud, educación, mejores entidades de procuración de justicia y más y mejores programas sociales del Estado” (2015, p. 40). No obstante, esta opinión no la comparten todos los funcionarios (entrevista 139).

⁹ Un entrevistado lo puso en estos términos: “el punto esencial de este enfoque estratégico es: no nos concentramos en la mata, nos concentramos en el territorio, la única manera de garantizar la desaparición de los cultivos ilícitos [...] es transformar los territorios porque los cultivos están allá como consecuencia de las vulnerabilidades territoriales” (entrevista 28).

facilitaran el tránsito de los cultivadores a economías lícitas (Mesa de Negociaciones, 2014). Por eso se creó el PNIS que, al ser un componente de la RRI, compartía con esta sus dos pilares: una intervención ambiciosa en materia de provisión de bienes y servicios públicos e inclusión productiva de los cocaleros¹⁰; y una estrategia vigorosa de participación de las comunidades en todo el proceso¹¹, algo sin precedentes en el contexto colombiano (entrevista 139; Vargas, 2005). El programa estaría en cabeza de la Presidencia de la República con una institucionalidad propia de carácter civil responsable de ejecutarlo (Acuerdo de Paz, 2016).

Es de resaltar que de los trece objetivos asignados al PNIS dentro del acuerdo, los primeros tenían que ver con reducir la pobreza de las familias cocaleras, contribuir a las transformaciones estructurales del campo, incluir productivamente a los campesinos y fortalecer la participación de las comunidades rurales. Por lo anterior, las metas e indicadores del programa debían medir su impacto en las condiciones de bienestar de las comunidades (Acuerdo de Paz, 2016). Como analizaremos luego, estos objetivos solo eran alcanzables en el marco de una estrategia de construcción estatal –con capacidades, recursos y burocracias (véase Acero, 2018)– de largo aliento en territorios cocaleros.

Pero a la vez que se definió que el PNIS aliviaría las vulnerabilidades de los territorios y de las familias cocaleras (algo que toma tiempo), en simultáneo se estableció que el punto de partida del programa era “tener territorios libres de cultivos de uso ilícito” en el entendido de que “no es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 107). Por ello, a la par de los objetivos referidos, el PNIS se propuso la eliminación de los cultivos de coca (Acuerdo de Paz, 2016).

El debate central aquí era que los negociadores y funcionarios del gobierno que consideraban que la transformación territorial era la solución efectiva de las causas que explican la persistencia de cultivos de coca, seguían a la vez parados en la vieja idea de priorizar la destrucción de los cultivos ilícitos y no valoraban otras opciones. Esto a pesar de que las experiencias de sustitución en el mundo que han sido implementadas por más de treinta años dan cuenta de que la opción que tomó el Estado colombiano no era la única alternativa imaginable (Farrel, 1998; Mansfield, 1999; UNODC, 2015). Ahora bien, es cierto que no todas las opciones imaginables son políticamente viables, pero la excepcionalidad del proceso de paz y la receptividad de la comunidad internacional a nuevas estrategias (recuérdense los múltiples discursos de Santos en ese sentido) invitan a matizar el contraargumento de que no había margen de maniobra para apostar por algo distinto.

¹⁰ Esto implicaba articulación con los planes de acceso y formalización de la propiedad, adecuación de tierras, vivienda, asistencia técnica, estímulos a la economía solidaria y cooperativa, subsidios, generación de ingresos y crédito, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos (Acuerdo de Paz, 2016).

¹¹ Para ello el acuerdo señaló la celebración de acuerdos entre las comunidades, el gobierno y las entidades territoriales como requisito previo para la entrada del programa a los territorios. Asimismo, se crearon instancias de participación de orden veredal y municipal: las asambleas comunitarias, que serían la base del esquema participativo, los comités municipales de planeación participativa y los consejos municipales de evaluación y seguimiento. Posteriormente este esquema participativo sería ampliado (Acuerdo de Paz, 2016).

En contravía de la posición del gobierno que exigía el compromiso de erradicación completa y definitiva de los cultivos (“coca cero”) por parte de los campesinos como punto de arranque del PNIS, las Farc y varias organizaciones campesinas propusieron durante el proceso de negociación un sistema de tránsito gradual hacia las economías legales (Farc, 2014; ONU-UN, 2014). No obstante, la gradualidad fue una “línea roja” que el gobierno trazó como límite para el equipo negociador de La Habana (entrevistas 29 y 139) basado en tres supuestos: el Estado no puede invertir en personas o territorios inmersos en una actividad ilícita; la presencia de coca causa inseguridad para las comunidades y los funcionarios; y la gradualidad pone toda la responsabilidad en el Estado y nada en el campesino¹² (Bermúdez, 2018; entrevista 139).

Como los negociadores optaron por el principio de “coca cero”, el PNIS debía incluir medidas de asistencia económica inmediata para las familias cocaleras que eliminaban su fuente de ingreso¹³. De tal manera que en el acuerdo se determinó que el programa debía contar con medidas en el ámbito: (i) individual, a través del Plan de Atención Inmediata (PAI) para asegurar el sustento y la seguridad alimentaria de los cultivadores y recolectores una vez abandonados los cultivos ilícitos, y proyectos productivos; (ii) colectivo, mediante planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda) que estarían articulados con la RRI y que apuntaban a resolver las vulnerabilidades de los territorios (Acuerdo de Paz, 2016); y (iii) con un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores como garantía de que el Estado no va a perseguirlos judicialmente a cambio del compromiso de sustitución y no resiembra de los cultivos.

[122]

Este diseño resulta contradictorio porque demanda dos formas distintas de operación del Estado en territorios vulnerables y de evaluación de resultados. La estrategia de transformación territorial, como todo proceso de extensión del alcance del Estado (Mann, 1993), requiere recursos (económicos, informacionales), burocracias y personal especializado, coordinación entre agencias y alineaciones entre Estado y grupos sociales clave a distintos niveles¹⁴ (Centeno, Kohli y Yashar, 2017). Y esta densificación de las relaciones entre Estado, territorios y campesinos no sucede de la noche a la mañana, sino que requiere de tiempo (Weber, 1976), más aún si se enmarca en una estrategia participativa. Por eso la implementación de la RRI, y del Acuerdo de Paz en su conjunto, se definió a quince años (Conpes 3932/2018). Estas políticas se miden con base en indicadores de extensión de red vial y de energía, acceso a tierras y créditos, o mejora en las condiciones de vida de las poblaciones como sugiere el propio Acuerdo de Paz.

En contraste, la apuesta “cero coca” es de carácter inmediateista y no supone una densificación de las relaciones entre territorios y agencias del Estado. Además, es una intervención transitoria que difícilmente fortalece las capacidades estatales. En un contexto de recursos limitados, la erradicación inmediata (según la idea de buscar acabar con todos los cultivos de coca en el país) no solo es insostenible en el tiempo porque las inversiones en proyectos productivos son poco efectivas (entrevistas 28 y 78; Mansfield, 1999; Ramírez, 2010), sino que puede implicar la desfinanciación

¹² Estos supuestos generan mucho ruido y ameritan una discusión más extensa. De cualquier modo, eran (y son) parte del marco cognitivo de los funcionarios y negociadores del gobierno.

¹³ De acuerdo con trabajos recientes, esto generó los incentivos para que los campesinos sembraran más coca a la espera de recibir la asistencia económica (Ladino, Saavedra y Wiesner, 2019; Mejía, Prem y Vargas, 2019). Esto ha sucedido en otros países (Mansfield, 1999).

¹⁴ Para un análisis de un proceso similar en la experiencia de la reforma agraria de los sesenta véase Acero (2018).

de las grandes inversiones que demanda la provisión de bienes públicos. A su vez, el indicador para evaluar esta estrategia es el área de hectáreas sembradas con coca, una medida espuria –como reconoce la propia UNODC (2015)– que nada dice sobre la mejora en las condiciones de vida de los coccaleros (Felbab-Brown et al., 2009; Youngers & Walsh, 2010).

La consecuencia del diseño contradictorio del PNIS que obliga de entrada a arrancar las matas y promete dotar de bienes públicos a los territorios coccaleros es previsible: poner a esperar a los campesinos. Dado que el punto de inicio es eliminar la coca, esto es, acabar con la fuente de ingresos de las familias, se les ofrece la atención económica que en cualquier caso es provisional¹⁵. Y como la transformación territorial toma tiempo, los productores quedarán en el limbo cuando se termine la asistencia económica y no hayan llegado los bienes públicos¹⁶; además, la posible re- siembra deja a los campesinos a merced de la persecución judicial. Como muestran otros artículos en este número, en el escenario de la economía de la coca con dificultad tendrá éxito una política que defina que habrá demoras por diseño, ¿cuánto tiempo estará en capacidad de esperar una familia que derivaba sus ingresos de la coca antes de volver a resembrar? En esto estaba pensando un entrevistado cuando a modo de autocrítica señaló que:

Las políticas antidrogas no pueden seguir siendo políticas de ‘periqueros’: mate, atrape, rompa, arranque; sino de ‘mamberos’: piense, reflexione y vea a ver cómo hace las cosas [...] Esto es una cosa que amerita tiempo [...] cuando yo estaba en el Plante tenía una prisa por acabar los cultivos. Seguimos [en el PNIS] en la misma prisa, pero con el triple de cultivos (entrevista 28).

En las siguientes secciones mostramos que los problemas de diseño fueron pesando cada vez más a medida que el contexto internacional y nacional a favor de medidas de desarrollo alternativo se iba deteriorando.

[123]

LAS PRESIONES POLÍTICAS Y LA IMPLEMENTACIÓN PREMATURA DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Durante el año siguiente al anuncio del acuerdo en materia de drogas (junio de 2014), el gobierno Santos enfrentó un escenario de presiones provenientes del gobierno de Estados Unidos y de los grupos de oposición en Colombia. Esta situación obligó al gobierno a poner en marcha el PNIS, a pesar de no haber firmado ni refrendado el Acuerdo de Paz.

Lo primero que disparó las alertas nacionales e internacionales fue el anuncio de la suspensión de erradicación forzada con químicos. Desde el 2014 las altas cortes obligaron al gobierno a revisar los mecanismos de erradicación de cultivos con químicos (Consejo de Estado, 2014) y a realizar estudios técnicos y científicos para determinar el impacto de las aspersiones aéreas con glifosato sobre el medioambiente y las poblaciones (Corte Constitucional, 2014). Las cortes advirtieron que, en caso de no tener una conclusión definitiva sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irre-

¹⁵ En el punto 4 no se definen los plazos, pero en el decreto reglamentario del PNIS de 2017 se establece que será de dos años.

¹⁶ En los países donde se ha hecho erradicación completa sin antes haber garantizado fuentes alternativas y sostenibles de ingresos ha habido consecuencias dramáticas para las poblaciones rurales (Mansfield, 1999).

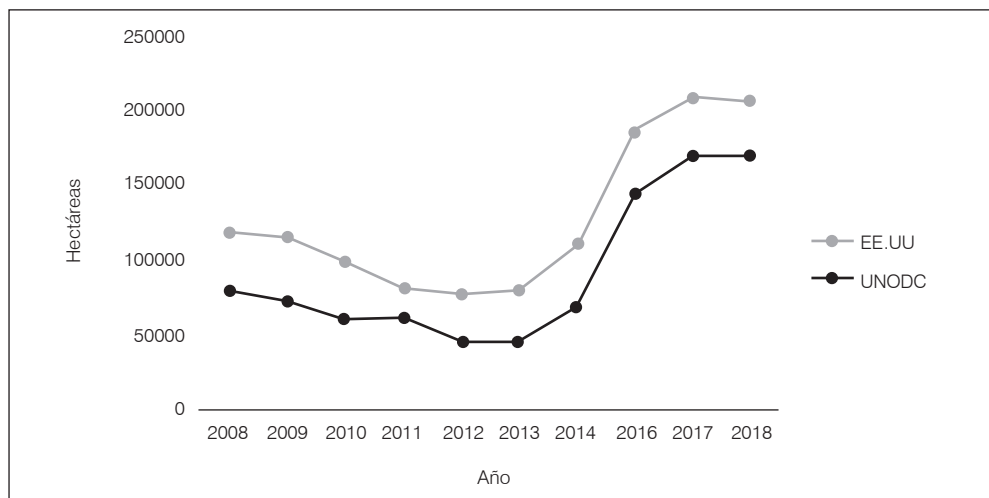
versible, el Estado estaba en la obligación de aplicar el “principio de precaución”¹⁷ y no utilizar el herbicida. Al año siguiente, la Organización Mundial de la Salud publicó un estudio de la Agencia Internacional para el Estudio del Cáncer en el que se reclasificó al glifosato como una sustancia que podía causar ciertos tipos de cáncer. Con base en esta investigación el entonces ministro de Salud, Alejandro Gaviria, recomendó al Consejo Nacional de Estupefacentes (CNE) suspender la fumigación con glifosato (CNN, 2015). Y así ocurrió.

La suspensión se notificó en marzo de 2015 y se formalizó en septiembre del mismo año (Ministerio de Salud y Protección Social, resolución 1214/2015). El único miembro del CNE que se opuso fue Alejandro Ordóñez, entonces procurador general de la nación, quien condenó la medida argumentando que el país estaba “nadando en coca” (*El Espectador*, 2 de julio de 2015). A este reclamo se sumó el expresidente Álvaro Uribe, líder de la oposición, quien además denunció que la medida fue el resultado de una “exigencia” de las Farc para desmontar la política y legalizar las drogas (*El Heraldo*, 15 de mayo de 2015).

Al tiempo en que se daba el debate sobre las aspersiones, la Casa Blanca publicó un reporte según el cual en 2014 los cultivos ilícitos en el país habían aumentado un 39 % (112 000 hectáreas) con respecto al año anterior (McDermott, 2015). A los pocos días, la UNODC confirmó el incremento, aunque las cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos eran muy distintas a las de la Casa Blanca (gráfico 2). Desde la embajada de Estados Unidos interpretaron este crecimiento como un efecto de la suspensión de las fumigaciones y de las expectativas que se estaban generando con la política de sustitución de cultivos (*The Washington Post*, 10 de noviembre de 2015). Por su parte, la UNODC (2015) atribuyó el aumento al replanteamiento de la política de drogas y a los altos precios que la hoja de coca tuvo durante el 2014. El gobierno Santos recalcó que, de cualquier manera, “la ayuda de Washington a la lucha antidrogas no se vería afectada” (*El Espectador*, 4 de mayo de 2015).

[124]

Gráfico 2. Reporte de hectáreas de cultivos de uso ilícito



Fuente: Office of National Drug Control Policy (2019) y UNODC (2019).

¹⁷ El principio de precaución les “impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente” (Corte Constitucional, sentencia C-988/2004).

Los partidos de oposición no se quedaron atrás y asociaron el aumento de cultivos a las decisiones tomadas en La Habana. El Centro Democrático denunció que el gobierno Santos desmotivó la acción de las fuerzas armadas al acomodar un discurso de legalización de drogas; además, había aceptado el narcotráfico como delito político y revertido los logros del Plan Colombia y de otros programas de erradicación forzada y voluntaria (*El Espectador*, 18 de noviembre de 2015).

Con el pasar del tiempo y el incremento año a año de las hectáreas sembradas con coca (gráfico 2)¹⁸, Estados Unidos exigió mayores compromisos por parte de su contraparte colombiana en la lucha antidrogas, preguntando si era que se había descuidado y había permitido que las inversiones del Plan Colombia se escaparan¹⁹ (Atlantic Council, 2017). Las amenazas sobre limitar los recursos de cooperación en la lucha antidrogas –que históricamente han recibido las fuerzas militares, la fiscalía y otras agencias del Estado (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2016)– estuvieron siempre presentes.

Más tarde, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de ese país, se empezó a hablar de las posibilidades de descertificar a Colombia (*Semana*, 16 de septiembre de 2017). Las presiones de la Embajada sobre el gobierno –para reanudar las aspersiones aéreas– y sobre los funcionarios del PNIS se recrudecieron (entrevistas 79 y 139). Al poco tiempo, un memorando presidencial estadounidense indicaba que Colombia no había cumplido con sus compromisos en la lucha antidrogas. No obstante, se concluye que no descertificaban al país debido a los esfuerzos de interdicción de la Policía Nacional y las fuerzas armadas (Presidential Memorandum for the Secretary of State, 2017). El trato hostil del gobierno estadounidense más tarde se extendió a congresistas y gobernadores opuestos a la fumigación aérea (*Semana*, 23 de agosto de 2019).

[125]

Por otra parte, en la esfera doméstica, la oposición y funcionarios de control poco afines a las negociaciones con las Farc lograron posicionar en el debate público la idea de que la paz dependía de controlar el aumento del área sembrada con coca. Así, el entonces procurador hacía llamados a tomar “decisiones de fondo” para combatir los cultivos ilícitos porque ese aumento estimulaba a estructuras de las Farc a no desmovilizarse (*El Espectador*, 8 de julio de 2016). En la misma línea, Néstor Humberto Martínez, quien era el fiscal general, declaró que “si se trata de aclimatar la paz, paralelamente, y sin contemplaciones, tenemos el imperativo ineludible de combatir el narcotráfico” (*El Espectador*, 26 de octubre de 2016). El proceso de paz se narcotizó.

Como reconocieron los mismos altos funcionarios del gobierno, la creciente presión internacional y de la oposición por el incremento de cultivos implicó un peso muy grande para el proceso de paz en su conjunto (*Pacifista*, 24 de agosto de 2018). Esto motivó al gobierno Santos a anunciar desesperadamente toda clase de medidas para mostrarle a sus contradictores locales y foráneos que no iba a “permanecer impasible ante el aumento de cultivos” (*El Espectador*, 10 de marzo de 2016). Fue así que en un plazo menor a seis meses se proclamaron proyectos de desarrollo alternativo

¹⁸ De 2013 a 2014 se incrementó en un 30 % respecto al año anterior; de 2014 a 2015, 28 %; de 2015 a 2016, 34 %; y de 2016 a 2017, 15 % (UNODC, 2019).

¹⁹ “El apoyo a Colombia no debe ser un cheque en blanco. Para ser sostenible políticamente, debe mostrar un retorno de las inversiones y atender las preocupaciones de los diseñadores de política estadounidenses. Estas preocupaciones incluyen: asegurar que el gobierno colombiano continúe con la cooperación en la lucha contra el crimen organizado en un momento en el que se alcanzó el récord en cultivos de coca” (Atlantic Council, 2017, p. 4).

en cabeza del Ministerio de Justicia (*El Espectador*, 4 de enero de 2016), programas de alianzas productivas a cargo del Ministerio de Agricultura (*El Espectador*, 10 de marzo de 2016), un plan piloto en Tumaco liderado por el Ministerio del Posconflicto (*El Espectador*, 17 de marzo de 2016), sin mencionar una serie de “nuevas medidas” de erradicación, interdicción y fumigación manual definidas por el Ministerio de Defensa (*El Espectador*, 10 de marzo de 2016, 7 de julio de 2016).

Pero el resultado más notorio de las presiones políticas fue lanzar anticipadamente el PNIS, un año antes de la firma final del acuerdo (lo que implicó un desafío a una de las premisas básicas de la negociación con la guerrilla: “nada está acordado hasta que todo esté acordado”), sin reglas claras para su funcionamiento²⁰ y sin ningún alistamiento de capacidades. El día del anuncio Santos se comprometió a crear una agencia para coordinar la estrategia y un fondo cuenta para su ejecución. Mientras ello ocurría nombró a Eduardo Díaz como director de la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos (DSCI) que estaría adscrita a la presidencia. Se anunció también que el PNIS iniciaría con el proceso de concertación con comunidades para definir la ruta de “acompañamiento, financiación [y] asesoría técnica para emprender otros proyectos agropecuarios” (Ministerio del Interior, 2015).

Díaz llegó a una agencia inexistente y sin equipo para trabajar, y con las presiones encima para demostrar a los opositores y a otros sectores del Estado que lo acordado en La Habana sí reduciría los cultivos de coca (entrevista 139). Como el acuerdo no había sido firmado y las Farc no habían entregado las armas, las agencias encargadas de la implementación de la RRI²¹ no se movilizaron (*Pacifista*, 24 de agosto de 2018). Esta situación llevó en la práctica a que el grupo pequeño y sin músculo burocrático responsable de la sustitución se desplazara a los territorios sin respaldo de otras entidades y sin ninguna planeación (entrevistas 28, 29, 79 y 139). Así lo resume un exfuncionario:

[...] realmente fue una situación muy difícil porque todo el mundo esperando los resultados, no nos daban los medios, y todo el mundo esperaba que funcionara a la perfección, sin ni siquiera dar el tiempo de planear [...] la planeación nos tocó hacerla sobre la marcha (entrevista 29).

La intervención a las carreras empezó con un piloto que dejó en evidencia los serios problemas del diseño del PNIS tal y como fue definido en el Acuerdo de Paz. Como del aprendizaje de esta experiencia se desprendería el diseño final del programa en 2017 (entrevista 79) es relevante detenernos en ella. El piloto se hizo en Briceño, un municipio antioqueño que estaba siendo intervenido con operaciones de desminado, con el objetivo de mostrarle a la opinión pública avances en materia de la lucha contra las drogas y el apoyo de las Farc a la sustitución (entrevista 139).

Siguiendo lo que establece el punto 4 del Acuerdo, la ruta que los funcionarios del PNIS definieron para el piloto buscó avanzar en la provisión de bienes públicos en el marco de procesos participativos y, al mismo tiempo, lograr la pronta erradicación de los cultivos de coca de la zona para responder ante las presiones. La secuencia planteada fue esta: participación comunitaria

²⁰ Hay que recordar que el Acuerdo de Paz para ser implementado requería de desarrollo normativo y administrativo.

²¹ Principalmente la Agencia de Renovación del Territorio (ART) encargada de los PDET de la RRI y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Los PDET son un “instrumento especial de planificación y gestión a 10 años, para implementar la Reforma Rural Integral de manera prioritaria y con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional” (ART, 2018).

[126]

para la definición de los Pisda, inicio de provisión de bienes y servicios, acuerdos de erradicación voluntaria, atención económica y eliminación de los cultivos ilícitos (entrevista 79). El 10 de julio de 2016 se instalaron mesas temáticas que reunían a campesinos e instituciones para discutir las alternativas de desarrollo rural que definirían los Pisda. Como esta fue una de las primeras intervenciones territoriales derivadas del proceso de paz, la presencia inicial de las agencias del Estado y de organizaciones internacionales fue notoria (entrevista 79; *Verdad Abierta*, 2019).

Pasaron los días y los meses, y la deliberación en las mesas continuaba sin atisbos de disminución de las matas de coca (de hecho, aumentaron 40 % según la UNODC, 2016). En medio de la presión política, rápidamente los funcionarios del PNIS se dieron cuenta de que no había más tiempo para las mesas si se quería mostrar una disminución del área sembrada. Un entrevistado fue muy transparente al anotar lo siguiente:

[...] hacíamos cuentas de que ‘sí, lo ideal son las mesas, pero esto nos va a llevar muchísimo tiempo’ [...] Claro, de las mesas salían productos de construcción participativa que es lo que se tiene que hacer [...] pero la coca sigue ahí (entrevista 79).

Y la transformación territorial tampoco se vio. Las agencias encargadas vivieron en carne propia las complejidades de “llevar el Estado” a territorios cocaleros. Para mencionar un ejemplo, la promesa de formalización de tierras se vio limitada por la inexistencia de un catastro multipropósito, herramienta esencial para la intervención en esta materia²². Con el transcurrir del tiempo, las mismas agencias del Estado que llegaron recién arrancó el proceso participativo se retiraron, y los funcionarios del PNIS se empezaron a quedar solos en el territorio (entrevista 79).

[127]

La experiencia del piloto de Briceño les mostró a los tomadores de decisiones y a los funcionarios del PNIS que la secuencia de intervención que comenzaba con la participación y la transformación territorial para culminar en la erradicación voluntaria requería de tiempo, recursos y capacidades estatales, por lo que no iba a responder a las demandas del gobierno norteamericano y de la oposición de quitar matas de coca con urgencia (entrevista 139). La contradicción entre las dos maneras de operar y evaluar los resultados era manifiesta. Por eso, al poco tiempo, el gobierno abandonó la metodología aplicada en Briceño y, en una negociación con las Farc, adoptó definitivamente como ruta del PNIS la erradicación de matas de coca a costa de la transformación territorial. El propio Díaz reconoció esto:

[...] a pesar del querer de uno– a uno lo iban a medir en hectáreas erradicadas. Eso es inevitable: la presión de todo el mundo –los gringos, la oposición– hablan en hectáreas, así el indicador sea muy nocivo. En discusiones internas me decían ‘Eduardo, salir a hablar de hectáreas es desvirtuar la lógica de que estamos buscando transformar los territorios’. Sí, eso es cierto, pero las circunstancias políticas nos obligan a hacerlo (*Pacifista*, 24 de agosto de 2018).

En la siguiente sección desarrollamos este punto en detalle.

²² La estrategia de realizar el catastro multipropósito, que inició en 2016, tiene apenas hoy 23 municipios intervenidos. A la fecha, únicamente el municipio de Ovejas cuenta con el proceso completo de barrido predial, lo que le permite ser el primero en avanzar en la formalización de predios (Presidencia de la República, 2019).

LA SEGUNDA NEGOCIACIÓN: EL DISEÑO FINAL DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y LA AUSENCIA DE REFORMA RURAL INTEGRAL

La presión por el aumento de cultivos (y por las proyecciones que anunciaban un incremento aún mayor que el del año anterior) creció en las semanas que antecedieron a la firma del Acuerdo de Paz. A finales de octubre de 2016 el Partido Conservador citó al ministro de Justicia a un debate de control político por el crecimiento de los cultivos ilícitos (*El Espectador*, 25 de octubre de 2016). Paralelamente, el gobierno de Estados Unidos instó a Colombia a “rendir cuentas” por la situación. Uno de los entrevistados manifestó que durante los seis meses siguientes los funcionarios del PNIS debían asistir a reuniones constantes con los oficiales norteamericanos para mostrar avances (entrevista 79). En ese contexto el gobierno Santos decidió poner en marcha el PNIS en 2017 no ya a través de un piloto sino en todo el país. En este apartado analizamos el diseño final del programa consignado en el decreto ley 896 de mayo de ese año²³ y las razones por las cuales es insostenible.

[128] La firma definitiva del Acuerdo de Paz, luego del plebiscito y los ajustes que demandaron los opositores, supuso el aterrizaje de lo acordado en los territorios. Pero, luego de la experiencia del piloto de Briceño, para los funcionarios del PNIS quedó claro que no bastaba con utilizar el punto 4 del Acuerdo como guía de acción en terreno. Primero, por su naturaleza, el Acuerdo establecía un marco muy general que no alcanzaba el nivel de detalle que requiere cualquier política para ser implementada (entrevistas 29, 79 y 139). Por ejemplo, en el punto 4 se hablaba de un PAI para garantizar la seguridad alimentaria de quienes habían arrancado voluntariamente sus cultivos, y se mencionaban los sistemas posibles para hacerlo, pero no se especificaba cuál de ellos debería escogerse²⁴. Segundo, el Acuerdo partía de una intervención que debía atender a las necesidades y particularidades de los territorios. Pero dada la premura el gobierno no podía destinar el tiempo que suponía el diálogo en todos los territorios y la definición de rutas específicas para cada uno de ellos (entrevista 79).

Fue por eso que el diseño final del PNIS se pactó en una “segunda negociación” (entrevista 79) entre el gobierno y miembros de las Farc, cuyos resultados se comunicaron el 27 de enero de 2017. La decisión de incluir a la guerrilla ya desmovilizada en esta segunda fase de toma de decisiones se justificó, entre otras razones, por las acusaciones que esta hizo en los meses previos de que los funcionarios del PNIS no estaban actuando conforme a lo pactado en La Habana (entrevista 139)²⁵. Las dos partes definieron entonces un solo modelo aplicable a todos los municipios que garantizara que las familias erradicaran voluntariamente sus cultivos a cambio de los mismos incentivos y especificaron los componentes del PNIS.

²³ Por el afán de empezar pronto con el PNIS, el diseño del programa se hizo sobre la marcha durante el 2017 y el 2018. Así, las hojas de ruta y otros documentos de orientación salieron después de empezar la implementación del programa. Dadas las limitaciones de espacio, en este artículo nos concentraremos en el decreto que da vida jurídica al PNIS.

²⁴ El punto 4 del Acuerdo determina que la “Asistencia alimentaria inmediata consiste en la entrega directa de mercados o su equivalente en bonos o cualquier otro sistema que se establezca de acuerdo con las particularidades del territorio hasta por un año [...]”.

²⁵ Esta decisión no estuvo exenta de críticas. Algunos entrevistados expresaron que el haber tomado en cuenta a las Farc en esta fase demoró la implementación del programa y alejó a posibles aliados de la cooperación internacional que no veían con buenos ojos la participación de la exguerrilla en el programa (entrevistas 28 y 77).

No hay que escarbar mucho para demostrar que con la segunda negociación el PNIS se convirtió en una política para eliminar matas de coca, así la retórica gubernamental siguiera hablando de cambios sostenibles en los territorios. Cuando el ministro para el Posconflicto, Rafael Pardo, presentó a la opinión pública el inicio del PNIS declaró que durante su primer año de operación la meta del programa sería “sustituir 50.000 hectáreas de cultivos en más de 40 municipios” (Presidencia de la República, 2017). El trasfondo de cómo se llegó a esa meta es bastante dicente.

Poco antes de que Pardo notificara el inicio del programa, el gobierno realizó un consejo de posconflicto que reunió a todos los ministros y altos funcionarios para discutir sobre la implementación del Acuerdo de Paz. En esa reunión el ministro de Defensa se comprometió a erradicar 50 000 hectáreas de manera forzada, y como los arquitectos del PNIS consideraron que se estaba poniendo en juego la legitimidad y la asignación presupuestal de la sustitución²⁶, igualaron la meta de la fuerza pública con el fin de que el programa no quedara como el “hermano menor” de la erradicación forzada (entrevistas 28 y 139). Así las cosas, para principios de 2017 el gobierno de Santos quedó comprometido con la eliminación de 100 000 hectáreas de coca, la mitad por la vía forzada y la otra mitad por la vía voluntaria (Caracol Radio, 26 de octubre de 2017).

Esta decisión fue problemática por muchas razones. Hasta ese momento, el PNIS no contaba con un presupuesto asignado ni con el músculo burocrático para operar en los territorios cocale-ros; es decir, no existía justificación técnica para establecer tal meta. Un entrevistado lo puso así: “un germen de programa, porque éramos un enano, convertido en el centro de la solución del problema de los cultivos ilícitos” (entrevista 28). Más complicado todavía, esa decisión apresurada definió que el PNIS sería evaluado a partir de hectáreas eliminadas y no con otros criterios como la mejora en las condiciones de vida de las familias productoras de coca, que fue lo que dictó el punto 4 del Acuerdo de Paz.

[129]

Los funcionarios fueron conscientes de la consecuencia del anuncio para el futuro del PNIS. Varios coinciden en que después de este punto el objetivo de transformación territorial que también estaba incluido en el PNIS desaparece (“nosotros podemos levantar las hectáreas que nos pidieron, pero y dónde está la carretera”, entrevista 29) y el programa queda convertido en otra estrategia más de lucha contra las drogas que debe mostrar resultados de forma inmediata (entrevistas 28, 29 y 79). Así lo describe uno de ellos:

En el momento en que nos fijamos la meta de las 50.000 hectáreas, eso fue como catastrófico. Y a partir de ahí [...] todos empezamos a perder el norte [...] nos llevó a que [...] volviéramos a que la sustitución fuera una estrategia primordial de lucha contra las drogas. Error, error, gran error. Porque el programa tiene un objeto mucho más grande que la reducción de los cultivos ilícitos (entrevista 79).

Más allá del anuncio hecho por Pardo, las decisiones de establecer la reducción de hectáreas como centro del programa y de arrancar antes que el resto de las medidas de la RRI quedaron fijadas en el diseño del PNIS. En el decreto que crea el programa (896 del 29 de mayo de 2017) se justifica la urgencia de poner en marcha el PNIS aduciendo que esta es una respuesta inmediata

²⁶ El razonamiento de los que tomaron esa decisión era que, si los iban a evaluar con hectáreas, entonces ellos no podían dejar que la sustitución no tuviera la misma importancia que la erradicación, porque eso implicaría, entre otras cosas, menos recursos para el PNIS.

“que solventa condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y afecta de forma directa las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (decreto 896/2017, art. 8), y que por lo mismo no se puede esperar a que se concluyan los numerosos compromisos del gobierno en materia de transformación del campo para que inicie el programa (decreto 896/2017).

Así en el decreto se dijera que la urgencia para crear el PNIS se debía a la situación de pobreza extrema de los productores de coca (otros artículos en este número cuestionan ese supuesto) y a las amenazas de la ilegalidad en estos territorios, lo cierto es que, como hemos argumentado, el afán tenía que ver con cumplir unas metas de eliminación de hectáreas. Muestra de ello es que los representantes del gobierno y de las Farc optaron por invertir la secuencia de intervención luego de la experiencia del piloto de Briceño. En vez de empezar con las mesas de concertación para el diseño del Pisda –como en Briceño–, decidieron comenzar con el componente individual de asistencia económica del programa, que era el que garantizaba la erradicación de los cultivos de coca sin dilaciones (entrevistas 28 y 79).

Así las cosas, junto con el anuncio de las 50 000 hectáreas a erradicar, se presentó el PAI mediante el cual se dispuso la entrega de un paquete de incentivos a las familias cultivadoras²⁷ para que, en un lapso de dos años, generaran alternativas productivas que sustituyeran la coca. Este paquete consta de, primero, un estímulo económico de doce millones para garantizar la subsistencia de la familia durante un año. El dinero se pagaba de forma bimensual y estaba condicionado al levantamiento total del cultivo y al cumplimiento de los compromisos de no resiembra y no vinculación a actividades asociadas a los cultivos ilícitos²⁸. Segundo, se determinó la entrega de proyectos productivos de autosostenimiento, proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, y un proyecto de ciclo largo que, en últimas, sería el cultivo alternativo. Por último, se estipuló la prestación del servicio de asistencia técnica hasta por dos años. La inversión total ascendió a los treinta y seis millones de pesos (tabla 1), un monto que nunca había sido invertido de manera directa en programas de sustitución o desarrollo alternativo.

Tabla 1. Distribución de los incentivos económicos del Plan de Atención Inmediata familiar

Acciones para financiar	Monto	Duración
Actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito: preparación de tierras para siembras legales.	12.000.000 pesos (pago bimensual de 2 millones de pesos)	12 meses
Implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria: cultivos de pancoger y cría de especies menores.	1.800.000 pesos	Una sola vez
Adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido como psicicultura, avicultura, entre otros.	9.000.000 pesos	Una sola vez
Asistencia técnica	3.200.000	Durante todo el proceso
Proyecto productivo y/o mano de obra	10.000.000	Una sola vez
Monto total	36.000.000 millones de pesos	24 meses

Fuente: elaboración propia con base en información publicada por la Presidencia de la República.

²⁷ En principio el PNIS contemplaba únicamente familias cultivadoras; con la expedición del decreto 896/2017 se incluyeron las familias no cultivadoras de las zonas focalizadas.

²⁸ Una vez hecho el primer desembolso de dos millones de pesos, la familia cuenta con sesenta días para erradicar la totalidad del cultivo. Los desembolsos siguientes dependen del cumplimiento continuo de los compromisos adquiridos por los campesinos. La labor de verificación se le confió a la UNODC.

[130]

Ahora bien, la inclinación por ejecutar el PAI sin las alternativas de transformación territorial prometidas en el Acuerdo se hizo evidente con el diseño mismo establecido para la ejecución de los Pisda. En rasgos generales, los Pisda contaban con planes de desarrollo alternativo, obras de infraestructura rápida, plan de formalización de la propiedad rural y un plan de sostenibilidad ambiental (decreto 896/2017, art. 7). Además, se pensaron como el resultado de la construcción participativa de abajo hacia arriba –la eterna promesa del enfoque territorial y la promesa de apertura democrática que cobija la RRI (Jaramillo, 2013)–, en aras de que sus contenidos respondieran a las particularidades de cada uno de los territorios.

Pero dados sus componentes, era claro que cualquier avance en la materia dependía necesariamente de la articulación que se lograra con los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), la principal herramienta de planeación de la RRI. Dicha articulación, aunque fue un mandato del decreto de mayo de 2017, únicamente ocurrió seis meses después cuando, habiendo ya iniciado los primeros desembolsos de dinero del PAI²⁹, la DSCI y la ART suscribieron un acuerdo para combinar los escenarios participativos de ambos procesos (circular 17 del 22 de noviembre de 2017).

Cuando revisamos los tiempos de cumplimiento constatamos que el diseño dispuesto hizo imposible cualquier esfuerzo de hacer coincidir los pagos individuales con las inversiones del Pisda. En este sentido, era previsible que habiendo culminado el ciclo de pagos individuales las transformaciones territoriales requeridas para consolidar economías legales y sostenibles en el tiempo estuvieran apenas en su fase de consulta³⁰. Esto se debió no solo a la desarticulación de los instrumentos de planeación de la paz, sino de las entidades mismas encargadas de ejecutarlos.

La Procuraduría General de la Nación (2017) dio cuenta de este problema en la intervención que presentó en el proceso de control de constitucionalidad del decreto 896/2017 realizado por la Corte Constitucional. Allí el procurador solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por la ausencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la construcción del programa. Según la entidad, no haber involucrado a la cartera que por naturaleza es la responsable de formular, coordinar y evaluar la política de desarrollo rural, era una muestra de la falta de integración del gobierno y la ausencia del componente rural en el desarrollo del PNIS³¹. Gutiérrez y Machuca (en este número) exploran con mayor detalle cómo la falta de articulación afectó la implementación del PNIS.

Finalmente, el PNIS entró en operación sin tener una ley de tratamiento penal diferenciado que garantizara a los pequeños cultivadores y recolectores que el Estado no iba a judicializarlos por estar involucrados en los cultivos. Entre octubre de 2017 y julio de 2018 el gobierno presentó tres proyectos de ley; todos se archivaron (véase Ramírez, 2018). A la fecha, no hay indicio alguno de que la alternatividad penal encuentre su curso.

Lo anterior es una prueba de cómo el diseño institucional del PNIS fue permisivo con la falta de articulación de las agencias agrarias que no se mostraron compelidas a apoyar el programa, en

²⁹ Los primeros pagos empezaron a desembolsarse en mayo de 2017.

³⁰ Solo hasta el 31 de octubre de 2019 se anunció el inicio formal de la implementación de los PDET (*RCN Radio*, 2019).

³¹ Aunque la Corte Constitucional desestimó el argumento, la Procuraduría estaba anticipando uno de los inconvenientes del diseño acelerado del PNIS.

parte porque tenían unas agendas propias para cumplir con los objetivos de la RRI, pero haciendo uso de rutas distintas a la planteada por el PNIS. Como consecuencia, la dirección solo pudo materializar el componente individual que, de una u otra forma generó los resultados esperados (más de 30 000 hectáreas de coca erradicadas y un porcentaje muy pequeño de resiembra, UNODC, 2019), pero a costa de la apuesta de desarrollo alternativo y transformación territorial. Asimismo, los inconvenientes para sacar adelante la ley de alternatividad penal dejaron a los cultivadores sin la seguridad jurídica prometida.

CONCLUSIONES

En este artículo expusimos las dificultades de implementar políticas para hacer frente a las economías ilícitas en un periodo de transición. El punto 4 del Acuerdo de Paz estableció un diseño institucional contradictorio que pretendió combinar una apuesta de construcción de Estado de largo plazo y una estrategia cortoplacista centrada en arrancar matas de coca. Nuestro análisis pone en evidencia que las presiones políticas por el aumento de los cultivos ilícitos y los esfuerzos por promover un nuevo enfoque de política –renunciando a la aspersión química– llevaron a una renegociación del PNIS, desde la cual los tomadores de decisiones optaron por sacrificar la transformación territorial y priorizar la meta espuria de disminuir el área sembrada con cultivos ilícitos en el menor tiempo posible. Este balance revela que la promesa de una “solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos ilícitos” está lejos de cumplirse.

[132]

Durante décadas los gobiernos se han empeñado en destinar una ingente suma de recursos públicos para disminuir las cifras de hectáreas sembradas con coca. Las cifras bajan en unos años, suben en otros, pero las familias y las regiones productoras de coca siguen rezagadas en materia de provisión de bienes públicos y acceso a mercados. Es urgente y necesario reevaluar las prioridades de la política y la forma de medirlas (la misma evaluación de la UNODC sugiere este aspecto). Sin el uso de otros indicadores y otras formas de intervención no es posible una política de sustitución sostenible. Implementar la RRI sin modificar su apuesta de transformación territorial sería un buen paso en esa dirección.

REFERENCIAS

- Acero, C. (2018). *Reforma agraria y poder estatal: el desarrollo y declive de las capacidades infraestructurales en el sector agropecuario (1958-1980)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). Circular interna 017 de 22 de noviembre.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Ruta de construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. Disponible en: http://www.renovacionterritoio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2013). Resolución 68/196. Principios rectores de las Naciones Unidas sobre el desarrollo alternativo. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/68/196>
- Atlantic Council. (2017). A Roadmap for US Engagement with Colombia. Disponible en: <https://publications.atlanticcouncil.org/colombia-roadmap/assets/report.pdf>
- Ballentine, K. & Nitzschke, H. (2003). Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict. *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*, 164. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/beyond-greed-and-grievance-policy-lessons-studies-political-economy-armed-conflict>
- Bermúdez, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Bogotá: IFIT.
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2016). International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol1/253252.htm>
- Caracol Radio. (26 de octubre de 2017). Fiscal se declara “aterrado” por proyecto de tratamiento diferencial a cultivadores. Disponible en: https://caracol.com.co/emisora/2017/10/26/barranquilla/1509038626_309612.html

- Centeno, M. A., Kohli, A. & Yashar, D. (2017). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cocozzelli, F. (2006). The Role of Social Policy in Post-Conflict Reconstruction. *Journal of Peacebuilding & Development*, 2(3), 49-63.
- Collier, P. (1999). Doing Well Out of War. Conference on Economic Agendas in Civil Wars. Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2002/01/art-16348/>
- Collier, P. & Hoeffler, A. (1998). On Economic Causes of Civil War. *Oxford Economic Papers*, 50(4), 563-573.
- Collier, P. & Hoeffler, A. (2002). *Aid, Policy, and Growth in Post-conflict Societies*. Vol. 2902. Washington: World Bank Publications.
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Informe final*. Bogotá: Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia.
- Consejo de Estado. (2014). Sentencia del 20 de febrero.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Conpes 3932.
- Cornell, S. E. (2007). Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(3), 207-227.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-988.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Auto 073 del 27 de marzo.
- DeRouen, K. & Bercovitch, J. (2008). Enduring Internal Rivalries: A New Framework for the Study of Civil War. *Journal of Peace Research*, 45(1), 55-74.
- DeRouen, K., Ferguson, M. J., Norton, S., Young Hwan, P., Lea, J. & Streat-Bartlett, A. (2010). Civil War Peace Agreement Implementation and State Capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.
- El Colombiano. (14 de abril de 2012). Discurso del presidente Juan Manuel Santos en la Cumbre de las Américas. Cartagena, Colombia. Disponible en: https://www.elcolombiano.com/historico/discurso_de_juan_manuel_santos_en_la_cumbre_de_las_americas-JBEC_177718
- El Espectador. (4 de mayo de 2015). Aumentaron cultivos ilícitos en el país: Estados Unidos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/aumentaron-cultivos-ilicitos-el-pais-estados-unidos-articulo-558680>
- El Espectador. (2 de julio de 2015). “Crecimiento inusitado de cultivos de droga fortalecerá a las Farc, ELN y Bacrim”: Procurador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/crecimiento-inusitado-de-cultivos-de-droga-fortalecera-articulo-569883>
- El Espectador. (18 de noviembre de 2015). La tesis de Uribe sobre el crecimiento del narcotráfico en gobierno Santos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/tesis-de-uribe-sobre-el-crecimiento-del-narcotrafico-go-articulo-600016>
- El Espectador. (4 de enero de 2016). Gobierno impulsará nuevos proyectos para sustituir cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gobierno-impulsara-nuevos-proyectos-sustituir-cultivos-articulo-608912>
- El Espectador. (10 de marzo de 2016). Gobierno anuncia plan de Alianzas Productivas para remplazar cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-anuncia-plan-de-alianzas-productivas-remplazar-articulo-621358>
- El Espectador. (17 de marzo de 2016). En Tumaco arranca plan piloto de la nueva política de lucha contra cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/tumaco-arranca-plan-piloto-de-nueva-politica-de-lucha-c-articulo-622667>
- El Espectador. (7 de julio de 2016). Gobierno anuncia nuevas medidas ante aumento de cultivos de uso ilícito. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gobierno-anuncia-nuevas-medidas-aumento-de-cultivos-de-articulo-642105>
- El Espectador. (8 de julio de 2016). Aumento de cultivos ilícitos estimula a estructuras de las FARC a no desmovilizarse: Procurador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/aumento-de-cultivos-ilicitos-estimula-estructuras-de-fa-articulo-642215>
- El Espectador. (25 de octubre de 2016). Gobierno, a rendir cuentas por aumento de cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-rendir-cuentas-aumento-de-cultivos-ilicitos-articulo-662129>
- El Espectador. (26 de octubre de 2016). El reclamo del fiscal general frente a la política de erradicación de cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-reclamo-del-fiscal-general-frente-politica-de-erradi-articulo-662320>
- El Herald. (15 de mayo de 2015). Uribe considera que fin de aspersiones con glifosato es exigencia de las Farc. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/nacional/uribe-considera-que-fin-de-aspersiones-con-glifosato-es-exigencia-de-las-farc-194793>
- Farrell, G. (1998). A Global Empirical Review of Drug Crop Eradication and United Nations' Crop Substitution and Alternative Development Strategies. *Journal of Drug Issues*, 28(2), 395-436.
- Felbab-Brown, V., Jutkowitz, J., Rivas, S., Rocha, R., Smith, J., & Supervielle, M. (2009). *Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components*. Washington.
- Fortna, V. P. (2004). *Peace Time: Cease-fire Agreements and the Durability of Peace*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2014). 50 propuestas mínimas. Acuerdo parcial Farc-gobierno. Salvedades. Política antidrogas para la soberanía y el buen vivir de los pobres del campo. Disponible en: <https://issuu.com/manuelpaz69/docs/50-propuestas-minimas-4-punto-droga/18>
- Hartzell, C. & Hoddie, M. (2003). Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management. *American Journal of Political Science*, 47(2), 318-332.

- Hendrix, C. S. (2010). Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.
- Jaramillo, S. (2013). La paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard. 13 de marzo. Disponible en: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Keen, D. (2012). Greed and Grievance in Civil War. *International Affairs*, 4(88), 757-777.
- Ladino, J., Saavedra, S. & Wiesner, D. (2019). One Step Ahead of the Law: The Net Effect of Anticipation and Implementation of Colombia's Illegal Crops Substitution Program. *Serie Documentos de Trabajo*, 238.
- Licklider, R. (1993). How Civil Wars End: Questions and Methods. En: R. Licklider (ed.). *Stopping the Killing: How Civil Wars End* (pp. 3-19). Nueva York: New York University Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power. Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansfield, D. (1999). Alternative Development: The Modern Thrust of Supply-side Policy. *Bulletin on Narcotics, LI (1-2), Occasional Papers*.
- Mason, T. D. (2007). *Sustaining the Peace After Civil War*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Mason, T. D. & Greig, J. M. (2016). State Capacity, Regime Type, and Sustaining the Peace after Civil War. *International Interactions*, 4(4), 482-498.
- McDermott, J. (2015). Is Colombia Again the World's Top Cocaine Producer? Disponible en: <https://www.insightcrime.org/news-analysis/colombia-again-world-top-cocaine-producer/>
- Mejía, D., Prem, M. & Vargas, J. F. (2019). The Rise and Persistence of Illegal Crops: Evidence from a Naive Policy Announcement. *Serie Documentos Cede*, 2019-39.
- Mesa de Negociaciones. (2014). Comunicado conjunto. 11 de abril.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Resolución 1214, por la cual se autoriza aceptar una invitación a un servidor público del Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1214-de-2015.pdf>
- Ministerio del Interior. (2015). Gobierno lanza Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-lanza-estrategia-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos>
- Nitzschke, H. & Studdard, K. (2005). The Legacies of War Economies: Challenges and Options for Peacemaking and Peacebuilding. *International Peacekeeping*, 12(2), 222-239.
- Office of National Drug Control Policy. (2019). ONDCP Reports Cocaine Production in Colombia is Leveling Off. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/ondcp-reports-cocaine-production-colombia-leveling-off/>
- Organización de Naciones Unidas & Universidad Nacional de Colombia. (2014). *Foro nacional y regional sobre solución al problema de las drogas ilícitas. Sistematización de las propuestas de la ciudadanía*. Bogotá: Organización de Naciones Unidas, Universidad Nacional de Colombia.
- Pacifista. (24 de agosto de 2018). "Con la sustitución de coca nos tocó patear el córner, cabecear y tapar". Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/con-la-sustitucion-de-coca-nos-toco-patear-el-corner-cabecear-y-tapar/>
- Phan-Gruber, E. (2010). The Role of Alternative Development in the "War on Drugs": The Case of Bolivia. *Editors and Editorial Board*, 5.
- Presidencia de la República. (2017). Decreto ley 896 del 29 de mayo.
- Ramírez, L. (12 de abril de 2018). The Battle for Differentiated Criminal Treatment for Small Growers Continues. *Dejusticia*. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/en/column/continua-la-batalla-por-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores/>
- Ramírez, M. C. (2010). Alternative Development in Putumayo, Colombia: Bringing Back the State through the Creation of Community and "Productive Social Capital"? En: F. Hutchins y P. C. Wilson (eds.). *Editing Eden: A Reconsideration of Identity, Politics, and Place in Amazonia* (pp. 151-190). Nebraska: University of Nebraska Press.
- Semana. (16 de septiembre de 2017). ¿Qué tan creíble es que EE. UU. descertifique a Colombia por aumento de cultivos de coca/540659
- Semana. (23 de agosto de 2019). Le cancelan la visa estadounidense a Camilo Romero, gobernador de Nariño. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/le-cancelan-la-visa-estadounidense-a-camilo-romero-gobernador-de-narino/633057>
- The Washington Post. (10 de noviembre de 2015). Colombia is Again the World's Top Coca Producer. Here's Why That's a Blow to the U.S. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/in-a-blow-to-us-policy-colombia-is-again-the-worlds-top-producer-of-coca/2015/11/10/316d2f66-7bf0-11e5-bfb6-65300a5ff562_story.html
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). Monitoreo de cultivos de coca. Colombia 2014: aumentó el área de cultivo y la producción de cocaína. Bogotá: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: <https://inventariandocr.wordpress.com/2015/07/02/monitoreo-de-cultivos-de-coca-colombia-2014-aumento-el-area-de-cultivo-y-la-produccion-de-cocaina/>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018. Bogotá: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_Illicitos_en_Colombia_2018_.pdf

[134]

- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Informe ejecutivo consolidado N° 16. Monitoreo y verificación de compromisos de sustitución de cultivos ilícitos. Bogotá: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0645/pdfs/Informe_ejecutivo_consolidado_N%C2%BA_16.pdf?pdf?pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). What we Have Learned Over the Last Ten Years: A Summary of Knowledge Acquired and Produced by the UN System on Drug-related Matters. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf
- Unlu, A. & Kaptı, A. (2012). Failed Alternative Development Programs: An Implementation Analysis of Coca Supply-reduction Programs in Bolivia. *International Journal of Public Policy*, 8(1-3), 160-179.
- Vargas, R. (2005). Strategies for Controlling the Drug Supply: Policy Recommendations to Deal with Illicit Crops and Alternative Development Programs. *Journal of Drug Issues*, 35(1), 131-150.
- Walter, B. F. (2010). Conflict Relapse and the Sustainability of Post-conflict Peace. *World Development Report 2011, Background Paper*.
- Walter, B. F. (2015). Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1242-1272.
- Weber, E. (1976). *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- Wennmann, A. (2014). Negotiated Exits from Organized Crime? Building Peace in Conflict and Crime-affected Contexts. *Negotiation Journal*, 30(3), 255-273.
- Werner, S. (1999). The Precarious Nature of Peace: Resolving the Issues, Enforcing the Settlement, and Renegotiating the Terms. *American Journal of Political Science*, 43(3), 912-934.
- Youngers, C., & Walsh, J. (2010). *Development first. A more humane and promising approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets*. Washington: WOLA.

Entrevistas

- Entrevista 28, Bogotá, 2018
Entrevista 29, Bogotá, 2018
Entrevista 77, Bogotá, 2019
Entrevista 78, Bogotá, 2019
Entrevista 79, Bogotá, 2019
Entrevista 86, Tibú, 2019
Entrevista 139, Bogotá, 2019