

18.01.2014

Documento de Trabajo

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.

Con el fin de lograr la generación de condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para los territorios y las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular de las comunidades campesinas¹ que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y de la ilegalidad asociada a ellos en el territorio, el Gobierno Nacional pondrá en marcha un nuevo Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y con la participación activa de las comunidades y de las FARC-EP luego de su reincorporación a la vida civil, en el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz.

El Plan contribuirá a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (punto 1) y a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana (punto 1 y 2).

4.1.1. Principios

Además de los principios acordados en el marco de la Reforma Rural Integral (Punto 1), en especial el de participación (“la planeación, la ejecución, y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades, que es además garantía de transparencia”) el Plan se regirá por los siguientes principios:

- i. **Integralidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**: en las zonas priorizadas en el marco de lo acordado en el punto 1 los Planes de Acción que se construyan con las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito deberán estar integrados en los Planes de Acción para la Transformación Regional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- ii. **Visión territorial compartida y planeación participativa**: para que las estrategias y programas que se implementen respondan a las realidades de los territorios y sean efectivas y sostenibles, es necesario que haya una visión compartida entre las comunidades y las autoridades municipales y departamentales, del territorio, sus características, su problemática y de las alternativas de solución.
- iii. **Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio**: los programas que se implementen deben tener un enfoque territorial en los términos definidos en el punto 1, es decir, que deben reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales y garantizar la sostenibilidad socio ambiental.

¹ Qué entienden por núcleos familiares que no esté incluido dentro de comunidades campesinas que derivan.....

18.01.2014

Documento de Trabajo

- iv. **Coordinación institucional:** el Gobierno Nacional coordinará la implementación del Plan con las autoridades departamentales y municipales -sin perjuicio de las funciones e iniciativas que estas propongan en el marco del Plan- y con las comunidades en los territorios.
- v. **Cultura de la legalidad:** en la medida en que la persistencia de economías ilegales asociadas a los cultivos de uso ilícito alteran en forma negativa los valores y la convivencia ciudadana de las comunidades afectadas, es necesario avanzar en la construcción de ciudadanía y de una cultura de la legalidad y de responsabilidad compartida. La construcción de una cultura de legalidad requiere también la renuncia a cualquier tipo de vinculación con economías ilegales, en particular de los cultivadores que participen en programas de sustitución.

4.1.2. Objetivos

El Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito se implementará en el marco de la Reforma Rural Integral y debe cumplir con los siguientes objetivos:

- i. La superación las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos de uso ilícito mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito.
- ii. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes de desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas
- iii. La erradicación de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de ilegalidad.
- iv. Contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (punto 1) y de la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana (punto1 y 2)
- v. El fortalecimiento del Estado de derecho en el territorio y la protección de los derechos humanos.
- vi. La generación de oportunidades productivas y de empleo.
- vii. El restablecimiento de las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
- viii. El fortalecimiento de la participación y de las capacidades de las organizaciones campesinas.
- ix. La recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible.
- x. La sostenibilidad del Plan en los territorios sobre la base de una intervención continua y persistente del Estado y de la participación y compromiso de todos, incluidas las FARC-EP luego de su reincorporación a la vida civil.

Contribuir al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (Punto1).

4.1.3. Descripción y elementos del Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito será un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (RRI) acordada en el punto 1.

En ese marco y de acuerdo con los principios y objetivos de la RRI, el Plan pretende crear las oportunidades para que los cultivadores de cultivos de uso ilícito encuentren alternativas y se

18.01.2014

Documento de Trabajo

desvinculen definitivamente de esa actividad; y para que todos los habitantes de las zonas afectadas por cultivos gocen de condiciones de bienestar y buen vivir.

Un fundamento indiscutible de esa salida se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad política de las comunidades campesinas de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, a fin de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo.

Los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural integral del punto 1 en materia 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, seguros de cosecha, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos, deben contribuir a crear esas condiciones.

El Plan Nacional Integral se integrará en la RRI y contará con capacidades especiales para responder a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

El Plan promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes de desarrollo alternativo en el marco de la RRI, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

El Plan deberá tener un enfoque diferencial que preste especial atención a los derechos de las mujeres y a las particularidades de las comunidades indígenas y afro-descendientes.

El Plan tendrá los siguientes elementos:

4.1.3.1. Condiciones de seguridad territorial:

La puesta en marcha del Plan supone la provisión de garantías y condiciones de seguridad para la población campesina que habita los territorios y las zonas en las que se implemente el Plan. Esto implica garantizar y fortalecer la presencia estatal y de sus capacidades de protección de las comunidades, y de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico, así como el desarrollo de programas de desminado del territorio, para proteger a quienes erradiquen del peligro que representan las minas antipersonal.

4.1.3.2. Acuerdos con las comunidades:

Con el fin de formalizar el compromiso y la voluntad de sustituir los cultivos de uso ilícito y transitar hacia una economía legal, se celebrarán acuerdos entre las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

En las zonas donde se cumplan las siguientes condiciones, los cultivos de uso ilícito serán erradicados de forma manual y voluntaria:

- Las comunidades manifiesten su intención de iniciar procesos comunitarios de erradicación y se establezcan los compromisos de no resiembra.

18.01.2014

Documento de Trabajo

- Existan condiciones de seguridad territorial que garanticen la vida e integridad de quienes adelanten las acciones de erradicación.

4.1.3.3. Tratamiento penal diferencial:

El Gobierno Nacional se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar al ejercicio de la acción penal contra los pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados a los cultivos ilícitos cuando, durante un término de 2 años, decidan renunciar a cultivar y a mantener cultivos ilícitos, mediante una declaratoria formal ante las autoridades competentes, en el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y a un uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales.

La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de "acuerdos" o "pactos" de erradicación con las comunidades.

4.1.3.4. Construcción participativa y desarrollo de los planes de acción local:

En consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar, se requiere la más amplia participación de las comunidades, incluyendo las directamente involucradas en los cultivos de uso ilícito, para formular, ejecutar -donde sea posible- y hacer seguimiento a los planes de acción locales, para cumplir con los objetivos del Plan Integral Nacional.

- **Asambleas comunitarias:**

Con ese fin, se apoyarán y fortalecerán las asambleas comunitarias, y se crearán instancias de seguimiento a nivel municipal, departamental y nacional.

Las asambleas comunitarias, son la base del esquema de participación para la construcción de los planes de acción locales de sustitución en el marco del Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Las asambleas comunitarias promoverán la participación de todas las comunidades campesinas de la zona afectada, incluyendo a los productores de cultivos de uso ilícito, y garantizarán la participación efectiva de la mujer en estos espacios.

La construcción participativa de los planes de acción local requiere en primer lugar la elaboración de un diagnóstico conjunto que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio.

Sobre esa base se identificarán y priorizarán diferentes tipos de proyectos de acuerdo con una metodología y con acompañamiento técnico, en coordinación con las autoridades locales y departamentales.

- **Planes de acción municipales:**

En segundo lugar, se integrarán en el nivel municipal los diferentes diagnósticos y proyectos priorizados, en un Plan de Acción Municipal, para lo cual el Plan Nacional Integral convocará a

18.01.2014

Documento de Trabajo

las autoridades municipales y a delegados de las asambleas comunitarias, así como a otros sectores sociales y económicos.

En los casos donde las intervenciones del Plan Integral Nacional coincidan con las zonas priorizadas en el marco de lo acordado en el punto 1, las propuestas de los planes de acción de los diferentes municipios en los que haya territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, se integrarán finalmente, con una visión de ordenamiento productivo y ambiental de la región, en los planes de acción para la transformación regional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (ver Punto 1.2 XX), que se construirán con los delegados de las asambleas, las autoridades departamentales y municipales, y representantes de otros sectores sociales y económicos.

De acuerdo con los lineamientos del plan de acción para la transformación regional de los PDET se definirá el plan de acción municipal y se formularán los diferentes proyectos, con la participación directa de las comunidades.

Para la ejecución de los planes de acción se privilegiará, en la medida de lo posible, la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo local.

- **Consejos de Seguimiento y Evaluación:**

Para el seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes de acción locales en el marco del Plan Integral Nacional y -donde coincidan- del plan de acción para la transformación regional del PDET, se crearán consejos municipales, departamentales y un consejo Nacional integrado por las autoridades, por delegados de las asambleas comunitarias y de otros sectores económicos y sociales.

En el marco de esos Consejos se harán evaluaciones periódicas de la implementación de acciones y ejecución de los recursos. Para el caso de los planes de acción locales, la evaluación y el seguimiento se hará con base en audiencias con las asambleas comunitarias. Adicionalmente, los Consejos y de las Asambleas Comunitarias serán espacios para la rendición de cuentas por parte de las autoridades y de ser el caso las comunidades que ejecuten proyectos.

- **Acompañamiento técnico:**

Las autoridades a cargo del Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y –donde coincidan– de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, diseñarán la metodología de planeación participativa y darán el correspondiente acompañamiento a las comunidades en todo el proceso de planeación participativa, desde la construcción del diagnóstico hasta el seguimiento de los planes de acción locales.

Las comunidades contarán también con capacitación y acompañamiento técnico por parte de las instituciones correspondientes y de expertos en diversas disciplinas sociales, técnicas y naturales tanto para la priorización de proyectos como para su diseño, ejecución –donde haya lugar– y seguimiento.

18.01.2014

Documento de Trabajo

Este mismo proceso y metodología de construcción de los planes de acción se aplicará a todos los PDET.

4.1.3.5. Componentes de los planes de acción locales:

Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes de acción locales en esas comunidades incluirán, además de proyectos para la implementación de los Planes Nacionales acordados en el punto 1 (adecuación de tierras, infraestructura vial y comunicaciones, desarrollo social, asistencia técnica, crédito y financiación, mercadeo, compras estatales, etc.) entre otros los siguientes componentes:

- Visión territorial
- Ordenamiento ambiental y productivo
- Un programa de desminado, donde sea necesario, priorizando las zonas donde se adelanten acciones de erradicación, a cuyo logro contribuirán las FARC-EP en los términos de lo que se acuerde en los puntos 3 y 5.
- Un cronograma de erradicación.
- Un plan de asistencia alimentaria de acuerdo a las condiciones propias de cada población y territorio.
- Obras de infraestructura social, de ejecución rápida y priorizadas por las comunidades.
- Proyectos productivos para la generación de ingresos a corto plazo.
- Plan de acceso a tierras: plan de aplicación de los mecanismos acordados en el marco del punto 1 incluyendo condiciones especiales para la formalización de la propiedad para quienes han suscrito los compromisos de sustitución.
- Proyectos productivos: se priorizará la producción de alimentos y la generación de valor agregado y encadenamientos productivos con el fin de cubrir en primera instancia la demanda de las propias comunidades, pero también nichos del mercado nacional o internacional. Adicionalmente se promoverán actividades económicas distintas a las agrícolas y pecuarias, artesanales, industriales y de servicios, de acuerdo con las potencialidades de los territorios, con el fin de brindar garantías de ingreso y trabajo digno para las comunidades campesinas especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito. Medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía solidaria.
- Metas e indicadores que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades
- Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y mitigar y reparar los efectos ambientales ocasionados por la dinámica de los cultivos de uso ilícito y la ocupación desordenada del territorio, que incluya entre otras:
 - Acciones de recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos.
 - Acciones para la mitigación de los daños ambientales en zonas ambientalmente protegidas, ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable, tanto por establecimiento de cultivos de uso ilícito como por su procesamiento.

18.01.2014

Documento de Trabajo

En la formulación de los planes municipales y departamentales de desarrollo se deberán tener en cuenta los compromisos asumidos por las autoridades en el marco de los planes de acción para la transformación regional de los PDET y los planes de acción locales de sustitución.

En zonas con baja concentración poblacional y que por su ubicación y distancia son de difícil acceso, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios para el bienestar y buen vivir de la población y su integración territorial, se adelantarán medidas para erradicación de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas y la relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando sea necesario.

4.1.4. Implementación del Plan en Parques Nacionales Naturales – PNN

Para el caso de los Parques Nacionales Naturales, en la medida en que la existencia de cultivos de uso ilícito está relacionada con los conflictos de uso y ocupación de la tierra, representan un riesgo para el patrimonio ambiental y ecológico del país, la intervención requiere de acciones integrales y participativas que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas. Como parte de la intervención integral, en estas zonas el Plan contemplará:

a) Acciones para la restauración ecológica y conservación de ecosistemas:

- i. Identificación de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito y su dinámica de expansión.
- ii. Caracterización de ocupantes y diagnóstico de la ocupación, uso y tenencia de la tierra dentro del PNN.
- iii. Establecimiento de acuerdos con las comunidades para:
 - Erradicación voluntaria que no afecte el entorno natural y la integridad de los ecosistemas, cuando las comunidades manifiesten su intención de iniciar procesos comunitarios de erradicación y se establezcan los compromisos de no resiembra.
 - Restauración, en forma diferenciada, de las áreas afectadas según el tipo de ocupantes.
 - Relocalización y reubicación fuera de los PNN.

b) Generación de condiciones en las zonas amortiguadoras con los PNN:

Con el fin de favorecer la conservación de las áreas protegidas es necesario generar alternativas para la relocalización de las familias ocupantes de los PNN, y mejorar las condiciones de las poblaciones que habitan las zonas amortiguadoras, bajo parámetros de sostenibilidad ambiental que incluyan actividades generadoras de ingreso, de autosuficiencia alimentaria y la promoción de actividades económicas asociadas a servicios ambientales. Estas acciones se enmarcarán en lo acordado en el Punto 1.10 que trata sobre el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

18.01.2014

Documento de Trabajo

4.1.5. Estrategia de comunicación

Una estrategia de comunicaciones es necesaria para resaltar los aspectos positivos y los logros de la intervención y para motivar a la comunidad para que participe en las diferentes acciones de sustitución de cultivos de uso ilícito, así como para moderar sus expectativas frente a la llegada de la oferta de bienes y servicios del Estado al territorio. La difusión del Plan y de los mecanismos de participación comunitaria en las diferentes fases, se hará directamente a través de encuentros comunitarios e indirectamente utilizando el despliegue publicitario de los medios de comunicación local.

4.1.6. Financiación

El Gobierno Nacional se compromete a asegurar la financiación necesaria para el diseño y ejecución del Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y a convocar a la cooperación internacional.