

Comentarios "Programa Nacional de Sustitución de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola o marihuana"

1. Población objetivo del programa: "comunidades campesinas y los núcleos familiares que las conforman, que en la actualidad derivan su subsistencia precaria de cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana comunidades (1.)"

- Los cultivos de uso ilícito afectan a toda la comunidad que habita el territorio.
- El Gobierno considera que el plan integral de sustitución debe concentrar sus esfuerzos no sólo en la población que deriva su subsistencia del cultivo de uso ilícito sino en toda la comunidad del territorio afectado por esos cultivos.
- Los no vinculados a los cultivos han sufrido y sufren las consecuencias negativas de estos. Es apenas justo que los programas para atender a los cultivadores se extiendan a los demás miembros de la comunidad.
- El Gobierno considera que una política en otro sentido es un incentivo perverso que discrimina a quienes a pesar de las dificultades se han mantenido al margen de los cultivos de uso ilícito.
- En la medida en que la solución definitiva depende de una transformación estructural del territorio, la intervención debe tener ese mismo enfoque (enfoque territorial) y debe incluir a toda la comunidad afectada independientemente de su participación directa en los cultivos. Esa es la base de la RRI que hemos acordado en el punto 1.

2. El cultivador como víctima del Estado: las comunidades "se han visto forzadas por su situación socioeconómica a la producción de hoja de coca, amapola y marihuana (...)" (2.2.)

- El Gobierno considera que la pobreza y la falta de oportunidades en el campo han facilitado la persistencia de los cultivos de uso ilícito. Sin embargo no es cierto que la única explicación de los cultivos sea la situación de pobreza de los campesinos.
- Hay una serie de factores como la presencia de grupos armados ilegales y organizaciones criminales que han aprovechado esas condiciones para promover y mantener los cultivos.
- Hemos insistido en que la discusión sobre las causas de uno u otro fenómeno no deben ser el objetivo de las conversaciones en esta mesa. Debemos en cambio concentrarnos en la solución y para eso coincidimos con ustedes en que se trata de una combinación entre desarrollo rural integral y condiciones de seguridad.

3. Reconocer a las comunidades capacidad de autogobierno y autogestión (2.3):

- Este tema ya se abordó y se discutió extensamente en el marco del punto 1 e incluso del punto 2. El Gobierno ha explicado en profundidad los argumentos para rechazar la idea de crear comunidades autogobernadas y en cambio ha insistido en la necesidad

21.01.2014

Documento de trabajo

de integrar regiones de integrar comunidades, de fortalecer el sistema político y de representación y fundamentalmente de ampliar y fortalecer las instancias y mecanismos de participación ciudadana, así como la participación directa de las comunidades en la planeación, la ejecución donde sea posible y el seguimiento a los planes y programas.

- También explicamos porque creemos que no es viable extender a las comunidades campesinas una serie de derechos que están exclusivamente restringidos a las comunidades indígenas y algunos de ellos a las afro descendientes.
- Como hemos insistido lo que hay que fortalecer es la democracia participativa que en nada contradice la democracia representativa sino que en cambio se complementan, esto con el fin de garantizar que los ciudadanos incidan de manera efectiva en el diseño, de ser el caso ejecución y seguimiento de las políticas que los afectan.
- La propuesta de Gobierno Nacional busca garantizar la incidencia efectiva de las comunidades en la identificación y priorización de proyectos y necesidades, en la ejecución de ser posible y en la evaluación y seguimiento.

4. Regularización: *Regular la producción y el mercado de la hoja de coca, la amapola y la marihuana, con base en el reconocimiento de las cualidades alimenticias, medicinales, terapéuticas y culturales, a definir en cada caso, así como de sus posibilidades artesanales e industriales (2.5., 4 y 4.2.)*

- El Gobierno no solo no ha sido ajeno sino que es un gran promotor del debate internacional frente a la política contra las drogas, tanto en el marco de la OEA como de las Naciones Unidas.
- Dada la situación histórica de Colombia en materia de producción y tráfico de drogas, el Gobierno considera inconveniente en un escenario de transición, implementar políticas con poca evidencia sobre su éxito, que pueden llevar a entorpecer la implementación de los acuerdos y a incrementar la inseguridad por cuenta de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.
- Los casos de mercados regulados son nuevos y escasos y hay muy poca evidencia sobre sus efectos e implicaciones. No existe un consenso internacional frente a la conveniencia de estas medidas, en cambio sí existe casi unanimidad frente a políticas de reducción del daño.
- En todo caso a nivel internacional la regularización se ha probado principalmente con mercados como el de la marihuana.

Potencialidad de usos alternativos y tamaño real del mercado:

- Colombia reconoce el uso ancestral de la planta de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas.
- Adicionalmente hay un mercado estrictamente regulado para el uso medicinal de algunas de estas plantas.
- El Gobierno considera que el Plan no debe promover de ninguna manera usos lícitos de las plantas antes citadas pues no solo la evidencia del éxito de los mercados regulados es poca sino que, a capacidad del mercado de absorber esos productos es

extremadamente limitada, y en un país como Colombia se corre un gran riesgo de desviación de esos cultivos y aumento de la violencia asociada.

- El debate de las propiedades medicinales, nutricionales y comerciales de la hoja de coca, marihuana y amapola está lleno de mitos, vacíos y creencias, que se combinan con algunas evidencias sobre sus propiedades y potencialidades.
- Los usos alternativos en materia medicinal, textil o comercial de las plantas de hoja de coca, amapola y marihuana son bastante limitados, en esa medida en torno a los mercados legales tenemos limitadas “potencialidades” y “oportunidades” marginales, pues el tamaño del mercado no es significativo.
- Lo que se requiere es la generación de ingresos rurales sostenibles y sin incertidumbres, algo que los cultivos de coca, amapola y marihuana en el mejor de los escenarios sobre su legalidad no pueden garantizar en la escala requerida.

Limitaciones institucionales y probabilidades de desviación:

- Regular un mercado legal para las drogas actualmente fiscalizadas supone enormes desafíos para las instituciones encargadas de la vigilancia y control. Bolivia está experimentando con un modelo similar y según información pública ha tenido grandes dificultades para evitar la desviación hacia actividades ilícitas y además ha atraído a organizaciones criminales transnacionales.

5. Definición concertada de los territorios objeto del Programa: *“Con base en los instrumentos técnicos propios de la referenciación geográfica y de la cartografía social, se procederá - con la participación directa de las FARC-EP y de las comunidades involucradas - a la definición de los territorios y áreas específicas del Programa. (3.2)”*

- El Gobierno considera que el alcance del Plan está definido por su objetivo, que es brindar alternativas de desarrollo a comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito.
- Los cultivos de uso ilícito son técnicamente georeferenciables.
- El Gobierno considera que las zonas en que se ubican se pueden clasificar en 3 o 4 categorías:
 - o Zonas que coinciden con los PDET que, como establecimos, tienen como uno de los criterios para su definición el ser territorios afectados por economías ilegales. Los PDET acordamos que serán definidos por las partes siguiendo los criterios acordados.
 - o Zonas ubicadas en Parques Nacionales Naturales que ameritan un trato particular en la medida en que se trata de ecosistemas sobre los que pesa una obligación de preservación. Los parques ya están definidos por la autoridad ambiental.
 - o Zonas alejadas y de baja densidad demográfica en las que no es posible implementar un PDET y es necesario encontrar otras alternativas pues el

21.01.2014

Documento de trabajo

desarrollo integral para esas zonas no sería viable. Se pueden identificar en un mapa de densidad de cultivos y de población

- o Una última podrían ser los territorios colectivos y resguardos indígenas que pueden o no coincidir con PDET o PNN y que por las particularidades de las comunidades que los habitan requieren medidas particulares.

6. No afectación de territorios y zonas objeto del Programa con explotaciones mineras o de hidrocarburos: *"Teniendo en cuenta que los territorios y zonas objeto del Programa se inscriben dentro de un concepto de desarrollo alternativo para la soberanía y la seguridad alimentarias de la Nación, éstos serán excluidos de cualquier proyecto de minería a cielo abierto y gran escala, o de exploración y extracción de hidrocarburos".(3.3)*

- La política minero energética no es objeto de discusión en esta mesa
- Sin embargo acordamos en el punto 1 que se definirán a nivel nacional unos lineamientos de uso del suelo para todo el país, lineamientos que se construirán teniendo en cuenta las visiones del territorio construidas con las comunidades. Además de una serie de mecanismos para la resolución de conflictos de uso.¹(1.8)

¹ "1.8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria:

Con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el Gobierno Nacional:

- a) Creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza.
- b) Creará una instancia de alto nivel que se encargará de la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidas en el marco de las instancias de participación. En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad; 2) la compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural; 3) la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita la coexistencia con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia; 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.
- c) Promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.

Creará mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad

7. Desmilitarización de los territorios y zonas objeto del Programa: *“La puesta en marcha del Programa supone la provisión de garantías y condiciones de seguridad para la población campesina que habita los territorios y las zonas objeto del Programa. Por ello, se hace necesario el inicio inmediato de la desmilitarización de dichos territorios, y su consecuente exclusión como zonas de guerra y de los “Planes de consolidación”. Los territorios objeto del Programa serán definidos como “Territorios de construcción de paz con justicia social”. La presencia del Estado deberá concentrarse en la provisión de bienes comunes, de dotaciones infraestructurales físicas, sociales y de recuperación ambiental, así como en el impulso y el apoyo a economías campesinas y populares sostenibles” (3.5).*

- Si bien estamos acuerdo con ustedes en que se requiere brindar garantías de seguridad en los territorios el gobierno no comparte la implicación del término desmilitarización para las FARC
- En un escenario de fin del conflicto en la medida en que las FARC ingresen a la legalidad es deber del estado concentrar todos sus esfuerzos en la criminalidad organizada, pues esta es una amenaza no solo para la seguridad de los exintegrantes de las FARC sino también para la implementación de las ambiciosas reformas que nos hemos comprometido a impulsar y desarrollar.
- Adicionalmente persiste el tema de las minas que son un importante obstáculo para el desarrollo de cualquier programa de desarrollo rural y en particular de los de sustitución. Para el Gobierno este es un problema de seguridad fundamental que debe ser abordado con el compromiso y la contribución de las FARC-EP.

8. Suspensión de las aspersiones aéreas con agentes químicos y de la erradicación forzada de cultivos: *“El carácter voluntario y concertado del Programa impone generar confianza en los campesinos productores; conlleva en consecuencia, como contraprestación del Gobierno nacional, la suspensión inmediata de las aspersiones aéreas con agentes químicos como el glifosato sobre los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana en los territorios y zonas del Programa. De igual forma, la suspensión de la erradicación forzada de dichos cultivos”. (3.6.)*

- Como lo señalamos en la propuesta la prioridad es la erradicación voluntaria de cultivos acordada con las comunidades. En la medida en que haya acuerdo con la erradicación y que las condiciones de seguridad del territorio lo permitan la erradicación voluntaria es el mecanismo para avanzar en la solución definitiva del problema
- Sin embargo en la medida en que la experiencia nos ha demostrado que por diferentes motivaciones algunos productores deciden no comprometerse con la erradicación, es deber del estado conservar y utilizar las herramientas necesarias para garantizar el uso legal del territorio.
- Es claro y hace parte de la oferta del estado que se debe llegar con programas que lleven alternativas sostenibles para los cultivadores, con eso estamos comprometidos,

21.01.2014

Documento de trabajo

lo que no es viable es que el estado renuncie a utilizar los medios legales a su disposición ante la renuencia o la imposibilidad de erradicar de manera voluntaria.

9. Renta básica: *“Para tal efecto, se otorgará a cada familia una renta básica mensual hasta el momento en que se garantice la sostenibilidad económica y social de los planes y proyectos que conforman el Programa. La renta básica también cubrirá a todos los trabajadores de los cultivos, recolectores, amedieros y demás obreros, que conforman una masa laboral móvil vinculada al proceso de producción. En igual sentido, la comunidad campesina, de la que hace parte el núcleo familiar, recibirá una renta especial para la financiación y el sostenimiento de la actividad comunitaria, especialmente en lo referido a sus aspectos organizativos y socioculturales”.*(3.8.)

- El enfoque de renta básica, entendido como transferencia no condicionada en dinero es inconveniente por su carácter asistencialista. El asistencialismo no genera capacidades en las comunidades para una solución definitiva y sostenible de las trampas de pobreza en las que están sumergidas.
- Desde el punto de vista de viabilidad fiscal el enfoque de renta básica sería inviable por el número de productores que habría que incluir. Y ese número aumentaría en forma significativa con el solo anuncio de una eventual aplicación de esta medida.
- Y, en todo caso, sería una medida que discrimina a los campesinos no vinculados en forma directa a los cultivos de uso ilícito, lo cual es un mensaje perverso que el gobierno no considera conveniente.
- Alternativamente al enfoque de renta básica el Gobierno propone un programa con componentes que atiendan a resolver las necesidades inmediatas que se pueden derivar de los procesos de erradicación de cultivos de uso ilícito: asistencia alimentaria directa, apoyo a la generación de ingresos a corto plazo en proyectos productivos, generación de empleo local mediante obras de infraestructura social y de vías.
- El enfoque alternativo que propone el Gobierno tienen la ventaja de usar los recursos en programas que, al mismo tiempo que atienden necesidades inmediatas de alimentación y sostenimiento familiar, crean condiciones para iniciar e impulsar la transformación estructural del territorio.

10. Gradualidad:

- Mientras subsistan cultivos ilícitos en un territorio habrá el atractivo a las redes de narcotraficantes y la amenaza violenta a las comunidades vulnerables
- El desarrollo rural del país pasa por la solución definitiva y sostenible al uso ilegal del territorio.
- La propuesta del Gobierno no condiciona la entrada del campesino al Plan Nacional al hecho que ya no tenga cultivo ilícitos pero si a que manifieste formalmente que se desvinculará del cultivo y que erradicará o permitirá la erradicación en el menor tiempo posible, de acuerdo con las condiciones del territorio y las capacidades del Plan.

- La experiencia en Colombia ha probado que ese enfoque ha conducido a la persistencia y a la propagación de los cultivos ilícitos. Los casos más relevantes son el de Putumayo, antes del 2000, sur de Bolívar a lo largo de varias décadas de programas de desarrollo alternativo, Nariño con el programa "Sí se puede" y, en general, la primera generación de programas de desarrollo alternativo.

11. Precios de sustentación, compras de excedentes:

- Este tema ya se discutió en el marco del punto 1. Acordamos por una parte mecanismos de estabilización de ingresos como los seguros de cosecha y un sistema de compras estatales que prioriza los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- Adicionalmente en el punto 1 acordamos un plan de mercadeo y comercialización que puede tener un especial énfasis en estos territorios afectados por cultivos con el fin de contribuir a la estabilización económica de sus comunidades.

12. La protección de los parques nos implica la relocalización o reubicación

- La protección de los parques nacionales naturales es de carácter constitucional. Los parques son la categoría de más alta protección ambiental en el sistema legal colombiano.
- En las zonas de parques precisamente por las exigencias en materia de conservación no es posible establecer infraestructura para la prestación de bienes y servicios por parte del estado, así como tampoco se puede hacer extracción minera energética.
- En esa medida, tener comunidades en los parques no solo afecta y de manera importante la conservación del parque sino implica una condena a esas comunidades a vivir en la pobreza en la medida en que hay demasiadas limitaciones para la provisión de los bienes y servicios del estado.
- En todo caso los procesos de relocalización se hacen en acuerdo con las comunidades para encontrar alternativas que les convengan y, cuando hay derechos o mejoras previas a la creación del parque, el estado reconoce e indemniza esos derechos.

13. Financiación:

- Como lo hemos discutido en el marco de otros puntos el Gobierno se compromete a garantizar la financiación de lo acordado con recursos propios, con el apoyo de las autoridades departamentales y municipales y eventualmente de la cooperación internacional.

14. Seguimiento y control:

- El Gobierno incluyó en su propuesta un mecanismo participativo de evaluación y seguimiento a los planes de acción y al Plan Nacional. En cuanto al monitoreo y seguimiento de lo acordado, ese es un tema que deberá discutirse en el marco del punto 6 de la Agenda.

21.01.2014
Documento de trabajo