

#### **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.**

En el marco del fin del conflicto y de la construcción de la paz y con el fin de ~~lograr la generación~~ generar de condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para ~~los territorios y~~ las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza 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-Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. El Programa estará en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y con la participación activa de las comunidades y la contribución de las FARC-EP, luego de su reincorporación a la vida civil.

El Plan-Programa contribuirá a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) (punto 1), de la que es parte, y a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana acordados.

##### **4.1.1. Principios**

En la medida en que el Programa Integral de Sustitución hace parte de la Reforma Rural Integral (RRI), éste, Además de los principios acordados en el marco de dicha Reforma, 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~~”) se registrá por los siguientes principios:

- i. Integración a la Reforma Rural Integral: el programa de sustitución es un componente de la Reforma Rural Integral que atiende unas poblaciones y territorios con características específicas y que por eso requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales. Los territorios afectados con cultivos de uso ilícito pueden coincidir con zonas priorizadas en las que se implementen los Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial-PDET en cuyo caso las acciones y ejecución del Programa debe adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio. 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. Construcción Conjunta: la viabilidad y sostenibilidad de la transformación de los territorios y comunidades afectados por los cultivos de uso ilícito requieren de la construcción conjunta entre la comunidad y las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de la solución al problema de los cultivos de uso ilícito, lo cual parte de la decisión de las

02.02.2014

Documento de trabajo

~~comunidades de abandonar estos cultivos y transitar a otras alternativas económicas. 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.

~~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-iv. Cultura de la legalidad y de respeto a los derechos humanos: 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 respeto a los derechos humanos, así como 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 ~~Programa~~ Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito se implementará en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y debe cumplir con los siguientes objetivos:

- i. Superar 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; y contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) ~~(punto 1)~~ y de la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el (este) Acuerdo Final acordados.
- ii. Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales de sustitución 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. Fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio que garantice las condiciones necesarias de seguridad para la ejecución de plan, y que asegure la vigencia del Estado de derecho en el territorio y la protección de los derechos humanos.
- v. La generación de oportunidades productivas y de empleo.
- vi. El ~~restablecimiento~~ fortalecimiento de las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
- vii. El fortalecimiento de la participación y de las capacidades de las organizaciones campesinas.

02.02.2014

Documento de trabajo

- viii. La recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible.
- ix. La sostenibilidad del Plan-Programa 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.
- x. Contribuir al logro de los objetivos del Sistema de seguridad (soberanía) alimentaria (ver punto 1) Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (Punto1).

#### **4.1.3. Descripción y elementos del ~~Plan-Programa Integral Nacional~~ de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

El ~~Programa~~ Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito será un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el (presente) Acuerdo Final acordado en el punto 1. Los compromisos adquiridos por las autoridades nacionales, departamentales y municipales en el marco del Programa deberán incluirse en los respectivos Planes de Desarrollo.

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

Con ese fin, el Programa de sustitución se complementa e integra con los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) 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, mercadeo y comercialización, programas de compras estatales, así como la provisión de bienes y servicios públicos, deben contribuir a crear esas condiciones.

Un fundamento indiscutible de la solución definitiva se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad 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.

El ~~Plan-Programa Integral~~ de Sustitución promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes integrales municipales de desarrollo alternativo sustitución en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

El ~~Plan Nacional-Programa Integral~~ de Sustitución se integrará en la Reforma Rural Integral (RRI) y contará con capacidades especiales para responder a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

El Programa Integral de Sustitución ~~lan~~ 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 Programa Integral de Sustitución ~~lan~~ tendrá los siguientes elementos:

##### **4.1.3.1. Condiciones de seguridad territorial:**

02.02.2014

Documento de trabajo

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 en las que se implemente. Esto implica garantizar y fortalecer la presencia institucional del estado 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.
- Existan condiciones de seguridad territorial que garanticen la vida e integridad de quienes adelanten las acciones de erradicación.

En caso contrario, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos.

#### **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 contados a partir de la entrada en vigencia de la norma, manifiesten en una declaración formal ante las autoridades competentes su decisión de renunciar a cultivar o mantener cultivos ilícitos, en el marco del fin del conflicto y en razón de su contribución a la construcción de la paz y al 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-sustitución~~ con las comunidades.

#### **4.1.3.4. Construcción participativa y desarrollo de los planes Integrales municipales de sustitución ~~planes de acción:~~**

En consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar y a los efectos derivados de la economía ilegal y la violencia asociada al cultivo de uso ilícito, 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 Integrales municipales de sustitución ~~planes de acción~~, para cumplir con los objetivos del Programa Integral de Sustitución ~~en el Programa Integral Nacional~~.

02.02.2014

Documento de trabajo

Este proceso de planeación participativa de las comunidades, en conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades locales, debe tener como resultado ~~sentar las bases para la~~ formulación e implementación a nivel municipal de los planes integrales municipales de ~~sustitución planes de transformación estructural de los territorios y en consecuencia~~ la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito.

- **Asambleas comunitarias:**

Con el fin de poner en marcha el proceso de planeación participativa de abajo hacia arriba, 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 planeación participativa que comienza con la formulación de una propuesta que contenga una visión compartida del territorio e identifique necesidades, oportunidades y prioridades, en el marco del Programa Integral de la 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 una visión compartida del territorio requiere en primer lugar de 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.

El Programa Integral de Sustitución ~~la Integral Nacional~~ desarrollará la metodología y les dará el acompañamiento técnico a las comunidades en el proceso de construcción de la visión compartida y la identificación de proyectos y prioridades, en coordinación con las autoridades municipales.

- **Planes ~~de~~ integrales municipales de sustitución ~~acción municipales:~~**

En segundo lugar, se integrarán en el nivel municipal las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias en un a propuesta conjunta del municipio, que será la base para la construcción de plan integral municipal de sustitución de acción municipal para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Con ese fin, el Programa ~~la Nacional~~ Integral de Sustitución convocará a las autoridades nacionales, departamentales y municipales y a delegados de las asambleas comunitarias, así como a otros sectores sociales y económicos del municipio como la empresa privada y sus representantes, la iglesia, la academia, organizaciones no gubernamentales.

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

#### Integración con los PDET

En los casos donde el Programa Integral de Sustitución coincida con las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (ver Punto 1), se integrarán en el nivel municipal las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias en una propuesta conjunta del municipio. Con ese fin, el Programa Integral de Sustitución convocará a las autoridades municipales y a delegados de las asambleas comunitarias, así como a otros sectores sociales y económicos del municipio como la empresa privada y sus representantes, la iglesia, la academia, organizaciones no gubernamentales.

~~En los casos donde las intervenciones del Plan Integral Nacional coinciden con las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (ver Punto 1), los PDET integrarán en una sola visión territorial de ordenamiento productivo y ambiental las propuestas conjuntas de los diferentes municipios y articularán, priorizarán y definirán la viabilidad de los proyectos priorizados y será la base para la formulación de los planes de acción municipal. Para esta construcción de la visión de ordenamiento productivo y ambiental de la región se convocarán delegados de las asambleas comunitarias, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y representantes de otros sectores sociales y económicos de las zonas priorizadas.~~

El ejercicio de construcción de una sola visión territorial y de revisión de la viabilidad de los proyectos priorizados será el insumo para la construcción de los planes integrales municipales de sustitución que serán parte integral de los Planes de Acción para la Transformación Regional de que trata el punto 1.

- **Consejos de Seguimiento y Evaluación:**

Para el seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes integrales municipales de sustitución en el marco del Programa Integral de Sustitución 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. Se garantizará la participación de la mujer en estas instancias.

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 integrales municipales de sustitución, la evaluación y el seguimiento se harán 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.

\*El acompañamiento internacional se discutirá en el marco del punto 6.

- **Acompañamiento técnico:**

El ~~Programa~~ Integral ~~Nacional~~ de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y -donde coincidan- los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, diseñarán la metodología de planeación participativa y darán el correspondiente acompañamiento a las comunidades en

02.02.2014

Documento de trabajo

todo el proceso de planeación participativa, desde la construcción del diagnóstico hasta el seguimiento de los planes de acción integrales municipales de sustitución.

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.

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

#### 4.1.3.5.4.1.3.4. Componentes de los planes integrales municipales de sustitución de acción municipales:

Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales municipales de sustitución de acción 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.) donde sea viable, 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. El desminado es una condición necesaria para lograr la transformación estructural del territorio y garantizar condiciones de seguridad para las comunidades. El éxito del programa depende también de la participación activa de las FARC-EP, en los términos que se acuerden en los puntos 3 y 5.
- Un cronograma de erradicación.
- Un plan de asistencia alimentaria inmediata para los cultivadores de acuerdo a las condiciones propias de cada población y territorio.
- Obras de infraestructura social, de ejecución rápida y priorizadas por las comunidades, donde sea viable.
- Proyectos productivos para la generación de ingresos a corto plazo.
- Plan de formalización de la propiedad para quienes han suscrito los compromisos de sustitución, donde sea viable.
- Planes de relocalización donde sea necesario.
- 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.

02.02.2014

Documento de trabajo

- Un cronograma con metas e indicadores que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades y hacer seguimiento al plan.
- 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.

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 integrales municipales de sustitución 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 y en concertación con las comunidades.

#### 4.1.4. Implementación del Plan Programa Integral de Sustitución 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 Programa Integral de Sustitución 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.

**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 Programa Integral de Sustitución y de los mecanismos de participación comunitaria en las diferentes fases, se hará directamente a través de encuentros comunitarios e indirectamente a través de los medios de comunicación locales.

**4.1.6. Financiación**

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