

**\*en negro y cursiva aparecen las preguntas de las FARC y en negro resaltado las respuestas del Gobierno.**

**Respuesta al documento del 23 de enero de 2014 "Inquietudes sobre la propuesta de la delegación del gobierno titulada "PLAN INTEGRAL NACIONAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO"**

- 1. El punto que discutimos es el de "Solución al problema de las drogas ilícitas," refiriéndonos ahora al sub-punto "Programas de sustitución de cultivos ilícitos. 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 los cultivos ilícitos". Pero en su propuesta, si bien inician titulado con la expresión "programas de sustitución de cultivos de uso ilícito", luego se desarrolla la misma hablando no de un "programa" sino de un "plan", más específicamente el "plan integral nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito", que es la denominación que tiene a lo largo del texto. Pero por otro lado, a este le agregan como aspecto principal de su ejecución los llamados "planes de acción". ¿Acaso vamos a usar los conceptos plan y programa indistintamente? ¿Existe alguna jerarquía de uno respecto al otro? ¿Si es así, el "plan integral nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito", qué nivel tiene respecto a los PDET y qué nivel respecto a los "planes de acción para la transformación regional", de que se habla en el punto 2.3 del primer acuerdo parcial? Sería muy importante dejar bien definido, de manera clara, explícita, que habrá "Planes de desarrollo alternativo", allí donde se pretenda una política de sustitución, lo mismo que es necesario dejar clara la inclusión de las FARC en el diseño y desarrollo de este proceso.*

**Respuesta:**

**El gobierno propone utilizar la siguiente nomenclatura:**

- **Designar con el nombre de "Programa", el nivel que integra la totalidad de las acciones que buscan solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito en el país. El nombre que propone el gobierno es "Programa Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito".**
- **El Programa Integral Nacional se ejecutará a través de "Planes integrales municipales de sustitución" con enfoque territorial en las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Un Plan es un instrumento de planeación, programación, ejecución y seguimiento que será formulado -y cuando sea posible ejecutado- en forma participativa, en el cual se definen el conjunto de proyectos y actividades que se ejecutarán en un determinado territorio afectado por la presencia de cultivos de uso ilícito. Cuando el territorio afectado hace parte de un PDET, su "Plan" será integrado en el correspondiente Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y cuando el territorio afectado no está dentro de un PDET los elementos del "Plan" dependerán de las particularidades del territorio.**
- **Tanto el Programa Integral Nacional como los Planes de Sustitución hacen parte de la Reforma Rural Integral.**

**Sobre la participación de las FARC:**

- **Para el Gobierno es claro que los miembros de las FARC luego de la dejación de las armas pueden jugar un papel importante en estos Programa como parte de sus proceso de reincorporación a la vida civil**

- **Creemos sin embargo que hay una serie de contribuciones concretas y un mensaje general que debemos acordar como parte de esa participación de las FARC en la ejecución del Programa**
  - **Adicionalmente los compromisos adquiridos en el marco del punto 4, como todos los puntos del acuerdo, será objeto de un proceso de seguimiento conjunto mediante un mecanismo que se discutirá en el marco del punto 6.**
2. *El punto de la agenda en discusión nos habla de programas de sustitución”, y nos habla de “planes integrales de desarrollo”, pero la propuesta del gobierno se centra en la erradicación sin gradualidad y en la realización de “planes de acción”, dentro de una denominación que no parece ser coincidente con la idea de los “planes de acción para la transformación regional”, ni con la idea de los “planes de desarrollo alternativo” que nosotros hemos sugerido en nuestra propuesta. ¿Cuál es la razón de fondo, el propósito de los indefinidos “planes de acción”, si de lo que se trata es de lograr planes alternativos que ayuden a superar el problema de los usos ilícitos de los cultivos? Valga precisar que cuando hablamos de sustitución de usos ilícitos de los cultivos y no de sustitución de cultivos de uso ilícito, es porque creemos necesario tomar en cuenta que respecto a estos cultivos en cuestión, existen posibilidades de manejo benéfico diferentes a la erradicación o a su fumigación. No obstante, nuestra propuesta se centra en la sustitución de los cultivos, dándole prioridad a la promoción de la producción alimentaria y la preservación y recuperación ambiental. ¿La propuesta de ustedes tiene este énfasis o en el trasfondo existe también la idea de liberar territorios para la explotación minero-energética? ¿Creen ustedes que es posible pactar que los territorios que se liberen de los cultivos por la vía de la sustitución se pueden dejar libres de la explotación minero-energética para abrirle campo a proyectos alimentarios, silvo pastoriles o de recuperación ambiental?*

**Respuesta:**

**Sobre la gradualidad:**

- **El gobierno no comparte el concepto de gradualidad en la erradicación.**
- **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 Programa al hecho que ya no tenga cultivo de uso ilícito pero sí 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 Programa. Por su parte el Gobierno se compromete a suministrar asistencia alimentaria y proyectos productivos de corto plazo que faciliten la transición a la economía legal.**
- **La experiencia en Colombia ha probado que ese enfoque ha conducido a la persistencia y a la propagación de los cultivos de uso ilícito. 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.**

**Sobre la creación de territorios libres de explotaciones minero energéticas y la promoción del cultivo de alimentos y la recuperación ambiental**

**El gobierno considera que la visión y la concepción de lo propuesto en el Programa Integral Nacional constituye un nuevo enfoque de la política para la solución definitiva y sostenible del problema de los cultivos de uso ilícito, el cual pone el énfasis en la participación comunitaria, la transformación estructural del territorio creando las condiciones para el bienestar y el buen vivir de sus habitantes y en el reconocimiento de las diferencias geográficas, culturales e institucionales de los territorios y comunidades afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito.**

**En esa medida es entre las comunidades y las autoridades que se debe construir la visión territorial y el mejor uso de las tierras y demás recursos del territorio.**

- 3. *¿Dentro de este plan o programa del gobierno, se supeditan los PDET al condicionante de la erradicación?***

**Respuesta:**

**El gobierno considera que la sustitución de los cultivos es una condición necesaria para la real transformación del campo.**

**Es por eso que en el marco de los PDET cuando haya territorios con cultivos de uso ilícito se deberá desarrollar un plan de acción particular para estos territorios con el fin de avanzar en su sustitución.**

**Alcanzar una solución definitiva y sostenible del problema de los cultivos de uso ilícito implica lograr territorios libres de esa clase de cultivos, para lo cual es necesario un compromiso claro e inequívoco de la comunidad con la erradicación voluntaria en el menor tiempo posible. El compromiso comunitario debe estar complementado con la capacidad efectiva del Estado para erradicar los cultivos cuyos productores no quieren o no lo pueden hacer.**

**La propuesta del gobierno reconoce la inconveniencia de condicionar el inicio y el desarrollo de las acciones del "Programa Integral Nacional" en un determinado territorio a la previa erradicación total de los cultivos de uso ilícito en dicho territorio. No obstante, la erradicación es un elemento de responsabilidad compartida determinante en la construcción de cultura de legalidad y transición a una economía lícita.**

- 4. *¿Qué garantías de supervivencia tendrá el campesino durante el período de transición entre la sustitución y la producción que le genere el nuevo cultivo?***

**Respuesta:**

**El Gobierno considera de vital importancia que en el diseño de los "Planes de Acción" estén incluidas actividades y proyectos que respondan a atender las necesidades más apremiantes que surgen al erradicar los cultivos de uso ilícito: asistencia alimentaria directa, proyectos productivos de rápida generación de ingresos, obras de infraestructura para generar empleo local, entre otras, constituyen componentes esenciales en los "Planes de Acción".**

**De otra parte, la estructura socioeconómica de los cultivos de uso ilícito ha cambiado significativamente en los últimos años. Un porcentaje mayoritario de campesinos que habitan**

territorios afectados por cultivos de uso ilícito ya no dependen de éstos, bien porque se han desvinculado y dedicado a actividades agrícolas y pecuarias lícitas, o bien porque han diversificado sus actividades productivas incluyendo cultivos de pancoger y otros cultivos o ganaderías de las cuales dependen en forma creciente. El que así sea no quita importancia a la necesidad de considerar componentes de atención a las necesidades inmediatas de supervivencia y sostenimiento familiar.

5. *Respecto a la idea de que acordaremos un nuevo plan, ¿en qué campo queda la vieja política antidrogas que ha estado inspirada en la fracasada “guerra a las drogas” que trazara Estados Unidos, en el prohibicionismo, las líneas de interdicción, el manejo punitivo y militarista cuya esencia –aparte de golpear a los eslabones más débiles de la cadena, como está probado- es la acción contrainsurgente?*

**Respuesta:**

**El gobierno no comparte la apreciación de “fracaso total” de la política antidrogas que ha implementado en las últimas décadas.**

**Sin embargo consideramos que más que acordar los términos de un balance de las políticas implementadas, debemos avanzar en acordar las características de esa política en un escenario de fin del conflicto dentro de los 3 puntos definidos en la agenda para el punto 4.**

**Compartimos con ustedes la idea de que la solución definitiva y sostenible al problema de los cultivos de uso ilícito requiere de la transformación estructural de las condiciones económicas y sociales que determinan la calidad de vida y el buen vivir de las poblaciones rurales que habitan tanto en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito como en aquellos que son vulnerables a su propagación. No obstante, en ese marco, el gobierno debe hacer uso de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas y leyes relacionadas con el control y la fiscalización de las drogas y los cultivos de uso ilícito.**

6. *¿Seguimos en la vía de los propósitos y procedimientos que se definen desde la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, UACT, y el Departamento para la Prosperidad Social, DP, incluido el mismo enfoque de los Programas Contra los Cultivos Ilícitos (PCI), versión 2012, o hay variantes de fondo al respecto?*

**Respuesta:**

**El gobierno enfatiza en que la propuesta presentada a las FARC fue concebida integrando elementos de las propuestas de las FARC y de la visión que tiene el gobierno para la superación del problema, y se caracteriza por un enfoque de transformación integral y estructural de las condiciones territoriales que determinan el aumento drástico del bienestar y el buen vivir de las comunidades que habitan los territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito. Dichas transformaciones territoriales establecen las condiciones para la solución definitiva y sostenible del problema de los cultivos de uso ilícito.**

7. *¿Bajo qué institucionalidad se manejarían los nuevos programas y planes? ¿La “nueva arquitectura” del diseño cambia o no cambia la política de la llamada guerra a las drogas, y el esquema institucional actual para darle campo a renovadas instancias de participación ciudadana*

*que entren en consonancia con ejecutorias de la reforma rural integral? ¿Qué es lo nuevo respecto la vieja política?*

**Respuesta:**

- En la medida en que el Programa depende de la presidencia se debe crear una institucionalidad especial para su ejecución.
- Será un programa que se puede ejecutar bajo las condiciones que crea la terminación del conflicto y la construcción de la paz y que promoverá la construcción participativa.
- La construcción de los planes de acción se hará mediante un proceso de abajo hacia arriba en el que la participación de las comunidades, en conjunto con las autoridades locales, será la base para la identificación de necesidades, prioridades y oportunidades de los territorios.
- La participación comunitaria tanto en la caracterización y la definición de la visión territorial como en la priorización de necesidades y proyectos que deben integrar el respectivo "Plan de Sustitución". Los procesos de participación comunitaria contarán con el acompañamiento técnico y la asesoría especializada por medio de expertos en diferentes disciplinas técnicas y profesionales.
- La prevalencia del enfoque de erradicación voluntaria con base en expresiones formales y compromiso de erradicación y desvinculación de los cultivos de uso ilícito.
- El tratamiento diferenciado de la aplicación de la legislación penal a los pequeños productores de cultivos de uso ilícito, cuando estos manifiestan su compromiso de desvinculación definitiva de los cultivos de uso ilícito.
- La garantía de recursos para la ejecución de los planes de sustitución que conduzcan a la transformación estructural del territorio.

8. *¿Cuáles serían o cómo se definirían los territorios, cultivos u otros procesos productivos y zonas objetos del programa? ¿Existe un mapa de las posibles zonas priorizadas? ¿Cómo se haría la referenciación geográfica?*

**Respuesta:**

Las zonas objeto del Programa Integral Nacional deben corresponder a los territorios afectados por la presencia significativa de cultivos de uso ilícito. El país dispone de mapas detallados y georeferenciados sobre la ubicación actual de los cultivos de uso ilícito y de su evolución desde el año 2000. El país dispone de los medios tecnológicos para generación de imágenes satelitales y fotografías aéreas para mantener actualizados los censos de cultivos ilícitos.

La solución definitiva y sostenible del problema de los cultivos de uso ilícito implica desarrollar el Programa Integral Nacional con un enfoque diferencial a nivel territorial, reconociendo en los "Planes de Acción" las particularidades territoriales, no solo en cuanto al grado de concentración y la densidad de los cultivos de uso ilícito, sino también en cuanto a las características ambientales, demográficas y de potencialidad del territorio para un desarrollo sostenible.

9. *¿Existe alguna alternativa de vida para los campesinos que habitan en los Parques Nacionales Naturales, diferente a la reubicación? ¿En qué plano queda este asunto respecto a lo trazado en el primer acuerdo parcial sobre "Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva", especialmente en el punto 1.10.3?*

**Respuesta:**

En el punto hablamos de zonas de especial interés ambiental pero no de Parques Nacionales Naturales que son la categoría más protegida en materia medio ambiental.

La prohibición de habitar en zonas de parques nacionales naturales no es gratuita, de hecho así es en cualquier parte del mundo. Las necesidades de conservación de esas áreas impiden que se habilite para que sea habitado. Adicionalmente las mismas necesidades de preservación impiden que se realicen obras de infraestructura que alteran el ecosistema y de esa manera no es posible para el estado proveer ningún tipo de bienes y servicio a quienes lo habitan. Es por eso que la política en materia de parques consiste en su saneamiento con el fin de adquirir las propiedades privadas anteriores a su constitución como tal. Por esas mismas razones no es viable la formalización de la propiedad al interior de los parques.

Esta posición es consistente con lo acordado en el Punto 1, frente a la conservación y restauración de recursos naturales nacionales y la sostenibilidad del desarrollo agrario integral, lo cual implica procesos concertados con las familias y comunidades ubicadas en los parques naturales para su reubicación al interior de la frontera agrícola y el reconocimiento de compensaciones por mejoras a que tengan derecho.

10. *Tenemos entendido que la participación es un aspecto fundamental de su propuesta. Hemos leído que las comunidades tienen participación activa en la elaboración de los planes de acción a nivel local, pero no nos queda claro cuál es la participación de las comunidades en el diseño del programa nacional. ¿Esta participación se queda solamente en el plano de la veeduría? ¿Cómo se darían las articulaciones entre lo local, lo territorial y lo nacional, tanto en lo referido a los diseños, como en lo concerniente a la ejecución, el seguimiento y la evaluación? ¿Se trata acaso de "acordar" in situ, directamente con los productores por individual la erradicación, o se trata de que se prioricen soluciones con las comunidades?*

**Respuesta:**

El contenido práctico del Programa Integral Nacional es la integración de los planes de sustitución, que a su vez integran las visiones territoriales y las prioridades de las comunidades definidas en el marco de asambleas comunitarias.

Es claro, entonces, que la base del Programa Integral Nacional está en el proceso de participación comunitaria el cual contará con el apoyo de recursos y el debido acompañamiento y asesoría técnica para la realización de diagnósticos territoriales y en la priorización de necesidades y proyectos. Además, cuando las características técnicas y de gestión financiera lo permitan, la participación comunitaria también podrá desarrollarse en la ejecución de los proyectos.

11. *¿Las políticas generales de las que deriva el plan o programa, y sus componentes son de definición gubernamental o de construcción de abajo hacia arriba con las comunidades?*

**Respuesta:**

Lo que acordemos en cada uno de los sub puntos del punto 4 implicará necesariamente ajustes en las políticas frente a esos temas. En un escenario de fin del conflicto el Gobierno considera que se trata de ajustes necesarios derivados de la terminación misma del conflicto y del cambio de las condiciones en los territorios.

Como lo aclaramos en el documento para el caso de los cultivos de uso ilícito, la solución se construye de abajo hacia arriba en un proceso ampliamente participativo.

12. *¿En qué queda lo de la participación internacional para asuntos de evaluación y seguimiento?*

**Respuesta:**

El gobierno considera que ese es un aspecto que debe ser tratado y convenido integralmente para todo el Acuerdo Final en el punto 6 del Acuerdo General.

13. *¿El "Plan Integral Nacional de Sustitución de Cultivos de Usa Ilícito" estará vinculado o hará parte del PND y de los planes departamentales y municipales? Es necesario hacer precisiones sobre cómo se hará la financiación, de donde saldrán los recursos, y este es un asunto que debemos acordarlo.*

**Respuesta:**

En la medida en que los términos legalmente establecidos para elaborar, consultar y aprobar tanto el PND como los planes departamentales y municipales de desarrollo coincidan con los términos para la implementación de lo acordado, el Programa Integral Nacional debe integrarse en cada uno de esos niveles de la planeación pública.

En todo caso el Gobierno asume con la firma el compromiso de proveer los recursos necesarios para la implementación de lo acordado. Existen diferentes formas para financiar esa ejecución como recursos propios, préstamos, cooperación internacional, que el gobierno no considera que se deban discutir en el marco del acuerdo.

14. *¿Es pertinente el tratamiento penal condicionado si lo que se quiere es darle un tratamiento de problema social al asunto? ¿Es correcto proceder con un trato discriminatorio respecto a los campesinos enganchados en el problema de los usos ilícitos de los cultivos, tal como se hace en la propuesta al condicionarse los planes de desarrollo a la erradicación, poniendo plazos perentorios y exigiendo autoincriminación?*

**Respuesta:**

- **Cualquier beneficio jurídico frente al tratamiento de un delito pasa por el compromiso de no reincidir en esa conducta que está tipificada como ilegal.**
- **No es posible para el Gobierno ofrecer alternativas al campesino cultivador si no media su decisión de transitar a economías legales.**

03.02.1014

Documento de trabajo

15. *¿Los organismos que se proponen a la manera de Asambleas y Consejos en instancias locales municipales, territoriales y nacionales actuarán solamente en el campo de la evaluación y el seguimiento de los planes o programas?*

**Respuesta:**

**Los Consejos sí, las Asambleas no. Las Asambleas hacen parte fundamental del proceso de planeación participativa que se propone.**