



NOTAS SOBRE EL ACUERDO

“SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS”

Mayo de 2014

Las siguientes notas explican, desde el punto de vista del Gobierno, algunos aspectos del acuerdo al que se llegó con las FARC-EP en La Habana sobre el problema de las drogas ilícitas. Estas notas no sustituyen el Comunicado Conjunto No. 36 de la Mesa de Conversaciones, al que hay que remitirse para cualquier referencia a lo acordado y al que corresponden las citas en comillas.

1. CONSIDERACIONES GENERALES:

- Si bien el conflicto antecede el problema de las drogas, no es posible la construcción de una paz estable y duradera si no se resuelve este problema, o al menos su expresión territorial: el problema de los cultivos ilícitos y las economías ilegales asociadas a ellos, así como la amenaza de las redes territoriales de crimen organizado dedicadas al narcotráfico. Por eso lo incluimos en la Agenda del Acuerdo General de 2012: el Gobierno no estaba dispuesto a ignorar la relación entre el conflicto y las drogas, como ocurrió en procesos recientes con otros grupos.
- Pero para resolver el problema no podemos seguir haciendo más de lo mismo. Es necesario reconocer que hay que transformar las condiciones de *“pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”*. Es decir, es necesario poner a la gente y a los territorios en el centro de la solución.
- A la vez, el Gobierno y las FARC consideran que *“el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno”*. Este es un reconocimiento importante por parte de las FARC. Resolver el problema de la droga en los territorios es también una medida de no repetición del conflicto.
- Ante todo, *“el fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas”*. Sin la amenaza del



conflicto, es posible dar un tratamiento distinto al problema de las drogas y “*diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno*”.

- Si se acaba el conflicto y se rompe el vínculo entre drogas y violencia política, será más fácil “*diferenciar en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito, del problema de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico*”. Es decir, sin conflicto –sin el asedio de los grupos armados y el peligro de las minas– debería ser posible crear un nuevo modelo para la solución del problema de los cultivos, basado en la recuperación de esos territorios y la participación ciudadana, así como un tratamiento del consumo con un enfoque de salud pública, a la vez que la política criminal se concentra en el problema del crimen organizado.

2. COMPROMISOS:

- El Gobierno Nacional asumió el compromiso de “*poner en marcha las políticas y programas de este punto, de intensificar y enfrentar de manera decidida la lucha contra la corrupción en las instituciones causada por el problema de las drogas ilícitas, y de liderar un proceso nacional eficaz para romper de manera definitiva cualquier tipo de relación de este flagelo con los diferentes ámbitos de la vida pública*”. Se trata no sólo de atacar la corrupción en nuestras propias filas, sino de exhortar a toda la sociedad a rechazar decididamente cualquier relación con el narcotráfico. No podemos pretender menos si logramos terminar el conflicto e instaurar un ambiente de paz.
- Por su parte, las FARC se comprometieron a “*contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno*”. Esta es una garantía de enorme importancia para la sociedad y un paso concreto de las FARC hacia la paz.
- Ambos, Gobierno y FARC, manifestaron “*su firme compromiso con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas*”.
- Y ambos también se comprometieron “*a contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país*”. De nuevo: el Gobierno no está dispuesto a pasar por encima del problema de la financiación del conflicto, sino todo lo



contrario. Y las FARC dan una garantía importante con su disposición a contribuir al esclarecimiento de la principal fuente de financiación del conflicto.

3. LA SUSTITUCIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS:

- El primer sub-punto del acuerdo es el problema de los cultivos de uso ilícito. La solución se basa en un nuevo “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo”, en cabeza de la Presidencia, que *“como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral”* acordada en el Punto 1, busca *“generar condiciones... de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito... y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio”*.
- Colombia no ha tenido hasta ahora un verdadero programa de desarrollo alternativo de largo plazo y de alcance nacional como este, que sea además parte de una reforma del campo colombiano. Esa es la primera innovación de este enfoque.
- Pero sobre todo, no se trata simplemente de “erradicar las matas de coca”, aunque el Programa tiene como meta por supuesto lograr un país libre de coca. Se trata de trabajar con las comunidades para resolver el problema de los territorios y de los cultivos, en una lógica de integración territorial e inclusión social. Ese es el objetivo mayor del Programa.
- La clave de la solución es el enfoque territorial y la participación ciudadana: *“hemos acordado que para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y el no resurgimiento del problema, la política que se emprenda debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento... especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades”*. Hay entonces un reconocimiento explícito de que la solución requiere tanto la participación como el fortalecimiento de la presencia de las instituciones en esos territorios, incluyendo las responsables de la seguridad. La Fuerza Pública estará en todo el territorio nacional.
- Pero es más que eso. Se trata de forjar una nueva alianza en el territorio alrededor de la *“construcción conjunta y participativa entre estas (las comunidades) y las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de la solución al problema de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de pobreza”*. Se trata de poner en



marcha procesos de planeación participativa *“para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”*.

- Estos planes se construyen desde abajo, entre comunidades y autoridades: *“acordamos que las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias serán la base para la construcción de los planes municipales integrales de sustitución... el cual se elaborará e implementará con la participación activa de las comunidades, incluidas sus organizaciones sociales territoriales... Tanto los planes municipales como los comunitarios se construyen entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el Programa, como autoridad nacional competente”*.
- En el fondo, la ambición del programa es mucho mayor que la solución al problema de los cultivos. Se trata de integrar esos territorios y esas poblaciones a la vida nacional, de garantizar sus derechos –no sólo de los cultivadores, sino de todos quienes habitan en esas zonas–, en especial sus derechos políticos, y de superar las desconfianzas históricas en esos territorios entre autoridades y comunidades. Cuando las personas se entienden como sujetos activos de derechos y ven que su participación es efectiva en los programas de gobierno, no sólo se logran soluciones sostenibles, sino se instaura un modelo nuevo de construcción institucional y convivencia pacífica en los territorios.

4. LA ERRADICACIÓN:

- El Programa busca resolver el problema de los cultivos mediante la sustitución voluntaria. Esa es su esencia: *“un fundamento indiscutible de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad de las comunidades de transitar caminos alternativos a los cultivos de uso ilícito, y el compromiso del Gobierno de generar y garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo para el bienestar y buen vivir”*.
- Eso supone que cada quien cumpla su parte: *“las medidas de apoyo por parte del Programa estarán condicionadas al cumplimiento del cronograma de compromisos adquiridos por los cultivadores en el marco de los acuerdos de sustitución y no resiembra. Lo anterior en el entendido de que el proceso de sustitución y su sostenibilidad requieren del apoyo del Gobierno en los términos acordados con las comunidades. En todo caso deberá existir un compromiso pleno de no cultivar ni de estar involucrado en labores asociadas al cultivo, ni de participar en las comercialización ilegal de las materias primas derivadas de los cultivos de uso ilícito”*.



- La experiencia demuestra que desafortunadamente siempre hay algunos que quieren beneficiarse de un programa integral sin renunciar a los cultivos, ya sea porque no suscriben acuerdos o porque los incumplen. En esos casos procederá la erradicación manual: *“en los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del Programa, haya algunos cultivadores que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades”*.
 - En cualquier otro caso, la erradicación también será manual, salvo si las circunstancias no lo permiten (por ejemplo, si hay riesgos de seguridad): *“en los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual”*.
 - En resumen: la aspiración del programa es que toda la sustitución sea voluntaria; en los casos donde los cultivadores no quieran participar o incumplan los compromisos, la erradicación será manual; y en cualquier otro caso también, salvo si las circunstancias en ese lugar no lo permiten. Es decir, la aspersión será un recurso excepcional y residual de la estrategia, que bien puede no ser necesario utilizar.
5. EL DESMINADO:
- Un obstáculo mayor para la sustitución voluntaria de los cultivos, y en general para la implementación de los acuerdos, es la presencia de minas en los territorios. Por eso el Gobierno acordó que *“pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar”*. Tanto el Gobierno como las FARC se comprometieron a contribuir *“por diferentes medios y en lo que le corresponda a cada cual, incluyendo el suministro de información”*. Esta es una muestra importante *“del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*.



6. EL CONSUMO:

- El consumo de drogas ilícitas es un problema cada vez mayor en Colombia. Dentro de la “nueva visión” que contiene el acuerdo, hay que separar su tratamiento de la persecución del crimen organizado, y desarrollar más bien una *“política nacional frente al consumo de drogas ilícitas”*, que *“tendrá un enfoque diferencial y de género, se fundamentará en la evidencia y se construirá e implementará con participación de las comunidades”*.
- Este es un problema que hay que abordar entre todos. Cualquier solución requiere entonces *“del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes”*.
- El Gobierno por su parte se comprometió a darle la prioridad necesaria a este problema, fortaleciendo *“las capacidades, tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social”*, lo que incluye *“poner en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social”*.
- Adicionalmente, *“el Gobierno creará el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel, para articular las instituciones con competencia en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo”*.
- El Programa direccionará, articulará y fortalecerá las *“capacidades de las autoridades locales y las apoyará en la formulación y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo, de acuerdo con las particularidades de los territorios y diferentes grupos poblacionales”*. Se trata de articular un gran esfuerzo en todo el territorio nacional de la mano de autoridades y de los ciudadanos para darle un tratamiento más sensato, más efectivo y más respetuoso de derechos al consumo.

7. EL NARCOTRÁFICO:

- Pocos problemas le han causado tanto daño y tanto dolor al país como el narcotráfico. Un acuerdo para la terminación del conflicto no acabará con todas las expresiones del crimen organizado, pero sí romperá la relación que pueda haber habido entre el narcotráfico y la violencia política; y al resolver el problema de los cultivos, le quitará



parte del combustible al narcotráfico y por tanto a la violencia. Reducir sustancialmente las fuentes de financiación es también una medida de no repetición.

- En el acuerdo el Gobierno se compromete a *“intensificar la lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de proteger tanto a las comunidades y el buen desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, como la implementación de los acuerdos en el territorio de la amenaza del crimen organizado, y en general de desarticular las redes de estas organizaciones”*, para lo cual pondrá en marcha una estrategia de política criminal que *“concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas”*.
- Aquí hay varios mensajes importantes. Con el fin del conflicto, la única amenaza que quedará es el crimen organizado, sobre el que el Gobierno concentrará todos los recursos posibles (que serán más: dispondremos de los que actualmente están comprometidos en el conflicto). Si no atacamos decididamente esa amenaza, pondremos en riesgo no sólo el programa de sustitución, sino toda la implementación de los acuerdos y la misma seguridad de las comunidades.
- El segundo mensaje es, de nuevo, el enfoque territorial. Colombia ha dado pasos enormes en la desarticulación de los grandes carteles del narcotráfico. La clave ahora está en lograr ese mismo efecto en el nivel territorial, desmantelando las mafias enquistadas en las regiones que ponen en riesgo la construcción de la paz.
- El país también ha avanzado mucho en el control del lavado de activos. Pero siempre hay campo para mejorar, y sobre todo para asegurar que no sólo las instituciones encargadas de vigilar el sistema financiero, sino todas las que ejercen vigilancia sobre diferentes aspectos de la economía actúen en contra del lavado.
- Para ello, acordamos, entre otros, *“la puesta en marcha de una nueva estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos que incluye la identificación de la cadena de valor del narcotráfico mediante un proceso de mapeo del delito por parte de un grupo de expertos, la formulación de un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas que permita, entre otros, adecuar donde sea necesario, o definir y articular la normatividad referida a esta materia, la cualificación y el fortalecimiento y donde sea necesario el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos”*.



- Esas medidas contra el lavado serán complementadas con *“la puesta en marcha de una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, y por último la implementación de una nueva campaña nacional que promueva valores, alerte sobre nuevas modalidades de lavado y fomente la participación y capacidad ciudadana”*. Se trata no sólo de identificar y controlar el lavado, sino de aplicar decididamente la extinción de dominio sobre esos bienes.
- También se acordó que *“el Gobierno Nacional revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos”*.
- Por último, el Gobierno acordó que *“en el marco de la estrategia integral de lucha contra la corrupción se desarrollará una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, sobre la base de las recomendaciones de expertos que incluya el establecimiento de grupos interinstitucionales para atacar las distintas expresiones de la corrupción y sus responsables y contribuir a mejorar el desempeño institucional”*. Esta es una expresión concreta del compromiso de lucha contra la corrupción mencionado anteriormente.

8. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL:

- Las medidas acordadas en este punto pretenden transformar los territorios con cultivos ilícitos, dar un nuevo enfoque y una mayor atención al consumo, y atacar decididamente el crimen organizado, para crear bienestar, garantizar derechos y reducir la violencia. Sin embargo, está claro que una solución definitiva –o al menos una solución más sensata– al problema de drogas no es posible sin un consenso entre las sociedades y una cooperación más estrecha entre las naciones.
- Con ese fin, acordamos que *“el Gobierno promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia”*.