

# COCA NO ES COCAÍNA NI EL COCALERO NARCOTRAFICANTE



CAMILO GONZÁLEZ POSSO



(Portadilla)



COCA NO ES COCAÍNA NI EL COCALERO NARCOTRAFICANTE

- HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS PROHIBIDOS Y SUSTANCIAS  
PSICOACTIVAS -

CAMILO GONZÁLEZ POSSO

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ – INDEPAZ

OCDI GLOBAL INDEPAZ 2017

Primera edición: Enero de 2017

COCA NO ES COCAÍNA NI EL COCALERO NARCOTRAFICANTE- Hacia la nueva política  
sobre cultivos prohibidos y drogas psicoactivas -

Autor: Camilo González Posso

Asistentes:

Diana Paola Velenzuela Rodríguez y Joana Betancur Barney

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Camilo González Posso - Presidente

Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos –OCDI- Indepaz

Proyecto Fase II Indepaz -OSF

Pedro Arenas García – Director

Otros integrantes del proyecto Indepaz – OSF

Sandra Bermudez

Henry Salgado

Dario González P.

Salomón Majbub

Gerarld Bermudez

Cristobal Castañeda

copy@Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Diagramación: Carmén Elena Gámez

Foto de carátula:

Ilustraciones y artes: Paloma Violeta González Santos, Dibujos basados en las ilustraciones del libro Mortimer, Golden W. “History of Coca, the Divine Plant of the Incas” . Escrito en 1901.

Memorial Library Edition, San Francisco 1974

Impreso en Colombia por OPM Paper Print

Telefono 57-1- 2318564

ISBN:

El proyecto Observatorio de cultivos y cultivadores declarados ilícitos cuenta con el auspicio de la Open Society Foundations – OSF.

Esta publicación y la investigación a cargo de Camilo González Posso se hace con el apoyo de FOS – Fondo Sueco Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana.

La responsabilidad del contenido es sólo de sus autores. Textos escritos en junio de 2016 y actualizados en diciembre de 2016.

INDEPAZ – Calle 62 No. 3 B 70 Bogotá. [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)



Página anterior: Rama de la planta de coca..



## CONTENIDO

<i>I. ACUERDOS DE LA HABANA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DE USO ILÍCITO</i>	9
<i>INTRODUCCIÓN</i>	12
<i>1. LOS ACUERDOS DE LA HABANA</i>	13
<i>2. LAS PROPUESTAS DE LA CUMBRE AGRARIA, LA MIA Y MESAS REGIONALES</i>	19
<i>3. REDEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PLANES ALTERNATIVOS</i>	22
<i>4. MAPA ACTUAL DE LOS CULTIVOS DE COCA DECLARADOS ILÍCITOS</i>	26
<i>TABLA 1. PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE COCA EN COLOMBIA. 2014 Y 2015</i>	27
<i>5. LAS ARMAS, PARA ECONOMIA Y LA CADENA DEL NARCOTRÁFICO</i>	32
<i>6. REVISAR LAS ACTUALES POLÍTICAS OFICIALES SOBRE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS</i>	33
<i>7. LAS LECCIONES NO APRENDIDAS DE LOS PLANES CON ENFOQUES DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL</i>	38
<i>ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA NUEVA VISIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ANTE LOS CULTIVOS DECLARADOS ILEGALES EN EL POST ACUERDO</i>	48
<b>BIBLIOGRAFÍA:.....</b>	<b>56</b>
<b>II. SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS.....</b>	<b>62</b>
<b>- FORMULA CON COMPRA ESTATAL DE LA COCA - .....</b>	<b>62</b>
<i>INTRODUCCIÓN</i>	64
<i>LA HOJA DE COCA NO ES DROGA NI COCAÍNA</i>	65
<i>LA COMPRA DE COSECHAS</i>	71
<i>INGRESOS DE LA UNIDAD PRODUCTORA AGRÍCOLA CON COCA A PARTIR DE COSTOS Y PRECIOS UNITARIOS</i>	73
<i>LA UAF EN LA NUEVA UNIDAD BÁSICA RURAL CAMPESINA</i>	76
<i>FORMULA DE SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS</i>	78
<i>DINÁMICA DEL MODELO</i>	81

<i>COSTO DE LAS INVERSIONES</i>	
<i>III. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOBRE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS</i>	96
<i>Introducción</i>	98
<i>LO NUEVO DE LA UNGASS 2016</i>	99
<i>CRITICAS POST UNGASS</i>	102
<i>INICIATIVAS EN CONFLICTO</i>	104
<i>LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA MEDICINAL</i>	105
<i>SUSPENSIÓN DE LA ASPERSIÓN AÉREA CON GLIFOSATO</i>	107
<i>LOS INDICADORES DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGA</i>	110
<i>OTRA VEZ EL GLIFOSATO</i>	115
<i>PAZ COLOMBIA</i>	117
<i>LA PERSECUSIÓN EN CALIENTE: UNA MALA SEÑAL</i>	121
<i>ALGUNOS CRITERIOS HACIA UNA NUEVA POLÍTICA</i>	122
<i>BIBLIOGRAFIA:</i>	126
<b>IV. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS – ACUERDO DE LA HABANA...</b>	<b>130</b>

# **I. ACUERDOS DE LA HABANA Y LA NUEVA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DE USO ILÍCITO**

ABREVIATURAS:

CICAD Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas

CCAI Centros de Coordinación y Acción Interinstitucional

CNE Consejo Nacional de Estupefacientes

COP\$ Pesos colombianos

DA Desarrollo Alternativo

DAICMA Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEA Agencia Antidrogas de Estados Unidos

DIRAN Dirección de Antinarcoóticos - Policía Nacional

DNP Departamento Nacional de Planeación

DPCI Dirección del Programa contra Cultivos Ilícitos

EFM Erradicación Forzada Manual

EVOA Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión

GME Grupos Móviles de Erradicación

FARC Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia

FGN Fiscalía General de la Nación

INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INDEPAZ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

JIFE Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

MAP Minas Antipersonal

MIA Mesa de Interlocución y Acuerdos

MINGA Fundación para la participación MINGA

OEA Organización de los Estados Americanos

ODC Observatorio de Drogas de Colombia

OIM Organización Internacional para las Migraciones

PAC Productor Agropecuario de Coca

PCI Programa Contra los cultivos Ilícitos

PCIM Plan de Consolidación Integral de La Macarena

PECIG Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida

PDT Planes de desarrollo con enfoque Territorial

PRELAC Prevención al desvío de sustancias precursoras de drogas en los países de América Latina y el Caribe

PFGB Programa Familias Guardabosques

PIB Producto Interno Bruto

PMCI Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

PNCT Plan Nacional de Consolidación Territorial

PNCRT Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

PNN Parques Nacionales Naturales

PNR Plan Nacional de Rehabilitación

PPP Programa Proyectos Productivos

SIMCI Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

SPA Sustancias Psicoactivas

TM Toneladas métricas

UE Unión Europea

USAID Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito

US\$ Dólares de los Estados Unidos

UPA Unidad Productora Agropecuaria en zona afectada por cultivos de coca

UPAC Unidad Productora Agropecuaria con Coca

WOLA La oficina en Washington para América Latina

## INTRODUCCIÓN

La implementación de los Acuerdos suscritos entre el gobierno Nacional y las FARC en materia de “drogas ilícitas” se puede convertir en la oportunidad para redefiniciones trascendentales en toda la política sobre sustancias psicoactivas y en particular frente a la economía de cultivos declarados ilegales de coca, marihuana y amapola. El compromiso central de ese acuerdo es la formulación de *una nueva política*, con una nueva visión y con la condición esencial de hacerla de manera participativa con todos los sectores implicados, grupos de interés y sujetos determinantes en el problema y para su solución.

Este texto es una aproximación a temas que pueden considerarse en ese camino de reformulación y de implementación de una nueva política. Partimos de mostrar los contenidos del acuerdo gobierno – FARC y de las propuestas desde las organizaciones sociales agrupadas en la Cumbre Agraria, destacando las de la Mesa de Interlocución y Acuerdo y las Mesas Regionales. En segundo lugar mostramos las cercanías y diferencias de esas propuestas con redefiniciones en el ámbito internacional sobre el llamado Desarrollo Alternativo. En tercer término interperlamos las políticas actuales que viene aplicando el gobierno y el mapa actual del “conflicto social-cocalero”. Ese recorrido permite recoger algunos criterios a tener en cuenta en el diseño de la ruta de implementación del acuerdo y de las acciones de aprestamiento para la ejecución de la nueva política.

## 1. LOS ACUERDOS DE LA HABANA

Los acuerdos de La Habana y las negociaciones en la Mesa Unica del Gobierno y la Cumbre Agraria, son piezas fundamentales en la reelaboración de estrategias de desarrollo integral que deben responder a los problemas de familias, zonas y regiones que han estado involucradas en la economía de cultivos declarados ilícitos.

El acuerdo firmado inicialmente en La Habana y luego en Cartagena y Bogotá, incluye el Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas” que debe ser referencia para las “nuevas políticas sobre drogas que tengan un enfoque de derechos humanos y salud pública” que reclama el texto final.<sup>1</sup>

El Acuerdo Final en materia de drogas es una transacción a tres bandas: Gobierno – FARC – Estados Unidos. No en vano aborda un asunto que ha sido crucial en décadas de guerras y que fue la justificación para la injerencia de Estados Unidos en el conflicto armado especialmente en las últimas décadas de “guerra contra las drogas” o de Plan Colombia que la incluye en la guerra antiterrorista.

En la negociación se pueden imaginar mensajes para todos los lados: a los Estados Unidos se les da parte de tranquilidad manteniéndose en los marcos de las convenciones y tratados internacionales antidrogas y orientando la política a la reducción de la oferta y completa erradicación de cultivos proscritos. El gobierno no tiene dificultad con esta línea y al mismo tiempo recurre a los nuevos discursos sobre flexibilidad y prioridad a los enfoques sanitarios y de derechos humanos. Y las FARC se ven reflejadas en los compromisos de consulta y participación de las comunidades y en el reclamo del desarrollo rural integral. El resultado es un arreglo pragmático que intenta sacar el problema de la línea de fuego de los planes militares antidroga o anti narcoterrorismo sin buscar resolver en este acuerdo los asuntos de fondo del prohibicionismo y menos los que implican los tratados internacionales.

Los criterios de la nueva política incluyen temas como los siguientes:

“El fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas.

Es necesario *diseñar una nueva visión* que atienda las causas y consecuencia de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades

---

<sup>1</sup> Nuevo Acuerdo - Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá D.C. 24 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11->



relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.

Aspiramos a un país en paz y sin el problema de las drogas ilícitas y somos conscientes de que lograr tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los estados, en particular por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional.

Esas políticas deben regirse por el ejercicio de los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de otros estados y deben asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de todos los Estados.

Que esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son los cultivadores y los consumidores de drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales.

*Que la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan”<sup>2</sup>.*

En lo relativo a cultivos declarados ilícitos, el acuerdo gobierno – FARC se centra en la elaboración participativa de “un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral”. El programa se sustentara en “Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, mediante un proceso de planeación participativa”.<sup>3</sup>

Los PNIS hace parte de la Reforma Rural Integral y de los Programas de desarrollo con enfoque territorial previstos en el Acuerdo. Se establece que la transformación de los territorios partirá de la construcción conjunta entre comunidades y autoridades que deba “comenzar con la decisión de esas comunidades de abandonar estos cultivos y transitar mediante la sustitución hacia otras actividades económicas”. Esos PNIS deberán tener un enfoque diferencial y en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes y garantizar la sostenibilidad ambiental.

La sustitución voluntaria es un principio fundamental del programa cuyo objetivo central es “Lograr que el territorio nacional este libre de cultivos de uso ilícito (evitando en ese proceso el deterioro del medio ambiente)”.

---

<sup>2</sup> Delegaciones de Paz del Gobierno y las FARC-EP. Comunicado conjunto Número 36. **Acuerdo sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas”** en <http://www.pazfarc-ep.org>

<sup>3</sup> *Ibidem*.

La otra opción es la erradicación forzada:

“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 ella debe ser manual”.<sup>4</sup>

Estas exigencias de cero plantas de coca como condición para acceder a los beneficios de los programas es reiterada en el Acuerdo definitivo:

“No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito”.

“El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”<sup>5</sup>

El otro criterio fundamental es la participación conjunta de comunidades y autoridades que tendrán como autoridad máxima el PNIS y en cada territorio operará mediante comisiones municipales. Como indica el diagrama 1. Las asambleas comunitarias son la base para que bajo la coordinación de las comisiones municipales se elaboren los planes de sustitución y desarrollo alternativo.

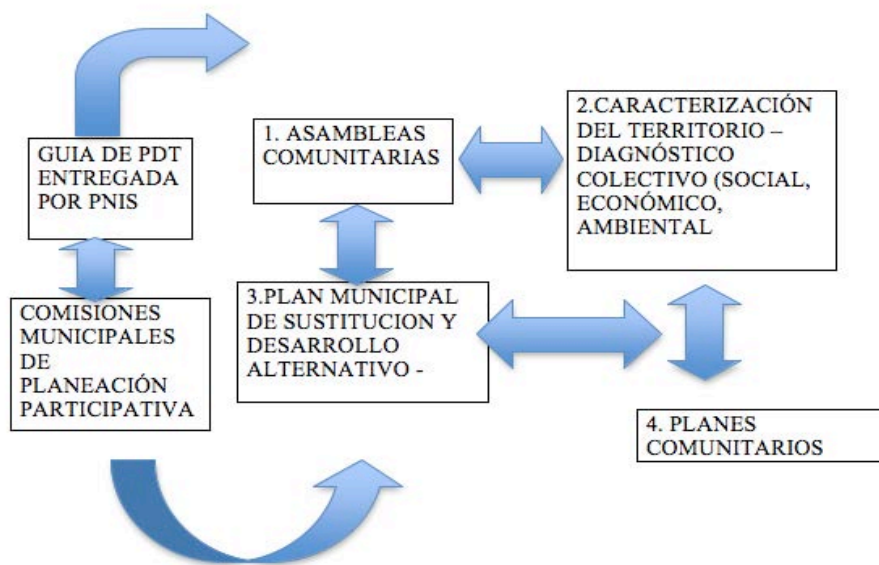
---

<sup>4</sup> Ibidem, Punto 4 sobre el problema de las drogas, 2013.

<sup>5</sup> Gobierno - FARC -EP, Nuevo Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Punto 4. Solución al problema de las drogas. La Habana, 12 de noviembre de 2016.

DIAGRAMA 1. Acuerdo sobre cultivos declarados ilícitos

“un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral”



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

En los textos acordados sobre el punto 1 relativo a desarrollo rural y en el cuatro sobre cultivos de uso ilícito y política de drogas se insiste en la relación entre los temas y en la idea de la subordinación de la estrategia frente a los cultivos llamados de uso ilícito (en adelante “declarados ilícitos”) a las nuevas políticas de desarrollo rural, a los planes y programas e instrumentos definidos para la reforma rural integral.

Como indica el diagrama 2, los PNIS son un capítulo del conjunto y se entiende también que incorporan los planes de desarrollo con enfoque territorial y las decisiones asociadas al fondo de tierras, acceso a tierras, ZRC, ordenamiento territorial ambiental y del uso del suelo y demás asuntos comprendidos en ese acuerdo. (Ver diagrama 2)<sup>6</sup>.

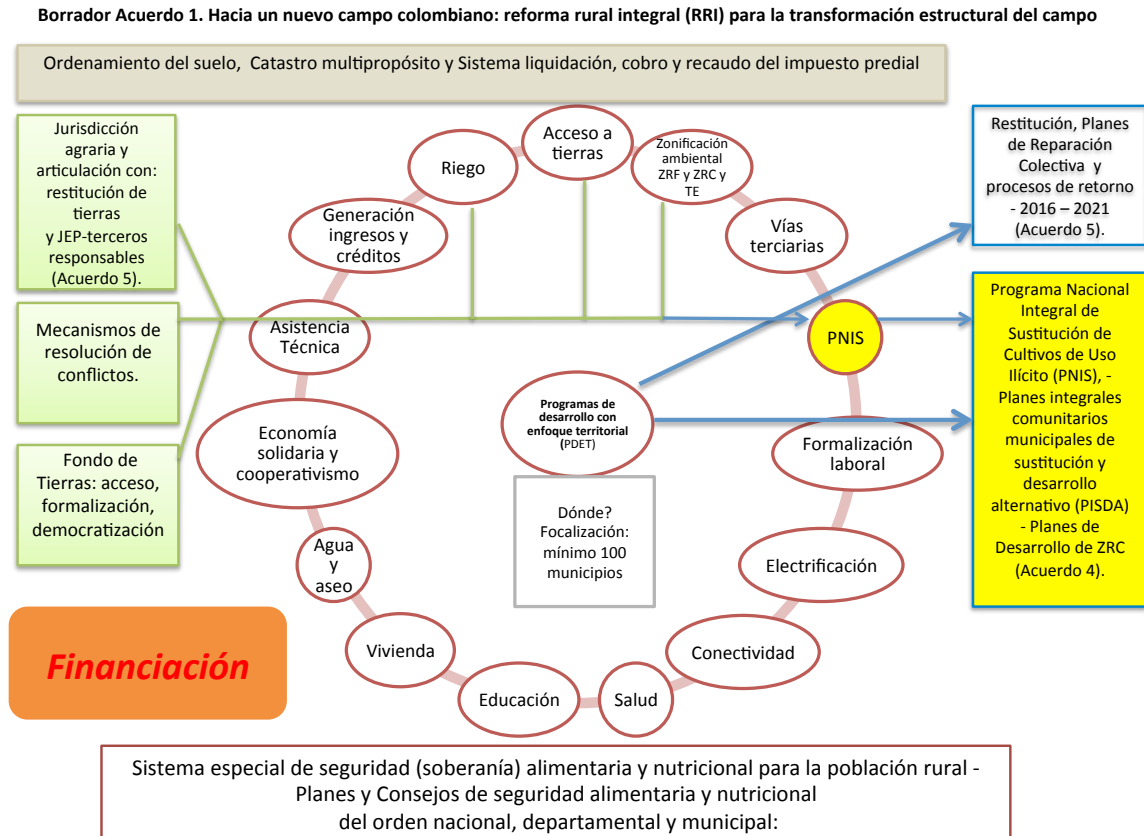
Se supone también que estos acuerdos están interrelacionados con la creación y garantía de condiciones democráticas en todas las regiones y en aquellas en las cuales ha sido más alta la conflictividad social o militar. El ejercicio de la democracia y la plena garantía de los derechos

<sup>6</sup> Presentación de Yamile Salinas en la Cátedra Manuel Anzisar, Universidad Nacional, noviembre de 2015. En [www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto](http://www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto)



humanos es entonces condición esencial para las nuevas políticas y no consecuencia futura de medidas de sustitución o de reforma rural en general. Así se establece la relación con los pactos sobre participación y con el reconocimiento del campesinado y la diversidad social, cultural y étnica en los territorios y en el conjunto del país. Sin democracia no hay participación y sin organización activa desde la base de la sociedad y el fortalecimiento de sujetos sociales y políticos es imposible implementar los pactos o cualquier política pública. (Diagrama 3.)<sup>7</sup>

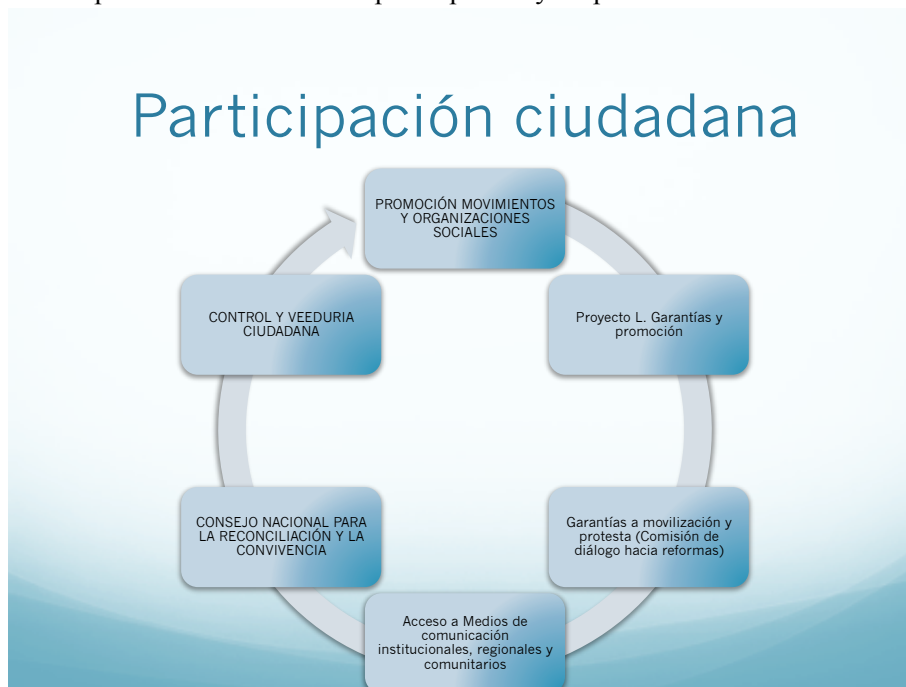
## DIAGRAMA 2. Acuerdo sobre reforma rural integral



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

<sup>7</sup> Presentación de Camilo González en el Diplomado de construcción de paz, UIS, Bucaramanga, mayo de 2016. En [www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto](http://www.indepaz.org.co/catedrafindelconflicto)

DIAGRAMA 3. Aparte del acuerdo sobre participación y ampliación de la democracia



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en el texto del ACUERDO FINAL, capítulo 4. Solución al problema de las drogas. La Habana 24/08/2016

La lista de chequeo de acciones que se esperan en los territorios de implementación del acuerdo en lo relativo a los PNIS incluye la elaboración participativa y multipartita de:

- Documento de nuevo programa sobre cultivos declarados ilícitos.
- Lineamientos de política de desarrollo rural integral a tener en cuenta. Nueva visión, Enfoque diferencial, étnico, ambiental y de derechos humanos.
- Documento base. Caracterización de la zona, región y territorios con sus indicadores socioeconómicos, institucionales, de seguridad y sensibilidad a los conflictos
- Guía sobre las rutas de elaboración de los planes comunitarios, municipales y regionales.
- Documento de referencia sobre metas de bienestar incluidas las características de las UNIDADES BÁSICAS RURALES CAMPESINAS y de las UPAC reconvertidas. Análisis endógeno. Se debe tomar como referencia los indicadores del IDH elaborados por NN.UU. y destacar la ponderación y secuencia de realización y monitoreo.
- Definiciones sobre PDT que se consideran pertinentes y sus alcances en el territorio: región, zonas, interrelaciones con los entes territoriales y planes nacionales.
- Implicaciones en ajuste de los planes de desarrollo y políticas o programas que están en curso. Análisis y propuestas de cambios.
- Evaluación de presupuestos y recursos actuales en la región y zona y de disponibilidad de recursos adicionales según fuentes y mecanismos de ejecución. Análisis de nuevos Instrumentos de ejecución.
- Definiciones institucionales de gerencia y gobernanza de la intervención, con inclusión de la representación comunitaria y de la institucionalidad municipal y departamental



correspondiente. Conformación de los comités municipales y del esquema de interrelación entre instituciones en instancias de decisión con participación de organizaciones y comunidades según el nivel regional o zonal.

- Definiciones sobre fondo especial de inversiones discriminadas por origen y proyectos sectoriales o componentes de PDT.
- Análisis de seguridad en la región y plan social de seguridad humana y neutralización de factores de riesgo. (ver documento de plan de urgencia. Diciembre de 2015. Indepaz).

## 2. LAS PROPUESTAS DE LA CUMBRE AGRARIA, LA MIA Y MESAS REGIONALES

Es necesario ver en conjunto los acuerdos de La Habana en materia de tierras y de cultivos de uso ilícito y aquellas que vienen formulando las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes en movilizaciones de impacto nacional o en escenarios regionales. A la hora de la implementación de los acuerdos o frente a las iniciativas desde el gobierno de sustitución de cultivos, lo decisivo sólo puede surgir en la interrelación y concertación con las comunidades en cada región o territorio. Así que la política a implementar no es la letra de los acuerdos entre la guerrilla y el gobierno sino el resultado de un proceso superior que tiene la oportunidad de tener mayor alcance en el post acuerdo.

En un sentido más amplio la definición de la nueva política sobre sustancias psicoactivas y drogas fiscalizadas deberá incluir todas las esferas del problema, desde el lavado de activos y grandes negocios asociados al narcotráfico, el tráfico, el consumo y la cadena de producción en sus eslabones diferenciados.

La Cumbre Agraria ha estado a la espera de una discusión de esos temas desde las marchas y mesas de conversación instaladas en 2013 y 2014. En la Minga Nacional realizada en junio de 2016 la Cumbre presentó de nuevo sus propuestas en cuanto a tierras, territorio, economía propia y respuesta a los cultivadores declarados ilegales. En lo que se refiere a los cultivos de coca, marihuana y amapola el Pliego de la Cumbre retoma tesis como las siguientes<sup>8</sup>:

Cumplimiento de los acuerdos sobre sustitución voluntaria, gradual, concertada y con garantías entre las comunidades y el gobierno. Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos con programas regionales de desarrollo agrario, con 10 pilotos en igual número de regiones.

Reformulación de la política antinarcóticos con participación de las comunidades y organizaciones de zonas afectadas por cultivos y la actual política.

Despenalización de los pequeños cultivadores y recolectores de hoja de coca, marihuana y amapola. No extradición de los cultivadores de hoja de coca, marihuana y amapola.

---

<sup>8</sup> Pliego Unificado de la Cumbre Agraria, campesina, indígena, afrodescendiente y Popular presentado en la MINGA realizada en junio de 2016. Disponible en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos.

Suspensión de las erradicaciones forzadas manuales y no reinicio de las fumigaciones aéreas o terrestres.

La Mesa de Interlocución y Acuerdos – MIA - llevó a la mesa de conversaciones con el gobierno una propuesta detallada para ser aplicada en los territorios con mayor influencia de la economía cocalera. En el Catatumbo las organizaciones campesinas enunciaron los criterios de un plan “regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito” y en el mismo sentido han avanzado las mesas sociales en el Putumayo, Cauca. En el Foro Regional de propuestas frente al problema de las drogas, realizado en San José del Guaviare los días 1,2 y 3 de octubre de 2013, las organizaciones de la región y los cultivadores de coca presentaron importantes propuestas.

Entre los criterios destacados por la MIA podemos subrayar algunos de gran actualidad en las mesas locales y regionales que viene impulsando el gobierno en diálogo con los campesinos:

1. El enfoque central no debe ser de erradicación de las plantas o de sustitución del cultivo sino de reconversión económica en el conjunto de la región: “se deben implementar programas con enfoque social, que permitan la articulación de nuestro modo de producir la vida, con la economía regional y nacional; dirigiendo la atención en un primer momento, a resolver las necesidades básicas del campesinado: salud, vivienda, educación, soberanía alimentaria. Adicionalmente es necesario ir fortaleciendo nuestra capacidad productiva por medio de: una apropiación técnica adecuada, acceso a créditos agropecuarios justos, seguros de cosecha, creación de cooperativas productivas y de mercadeo, generación de canales de distribución e infraestructura (vías secundarias y terciarias). En este sentido, el gobierno debe generar condiciones propicias para que el campesinado que ha cultivado la hoja de coca, pueda entrar en un proceso de sustitución social, gradual, concertada, ambiental y estructural”<sup>9</sup>.
2. La estrategia debe ser progresiva, entendiéndolo por ello que para el inicio de un programa concertado no debe ponerse como condición haber erradicado los cultivos declarados ilegales, sino que deben darse pasos efectivos de sustitución de ingresos, sustitución de usos del suelo y adopción de planes integrales de desarrollo.
3. La progresividad puede incluir el convenio inicial de cero coca para cocaína y por lo mismo no uso de la hoja de coca para la producción de pasta básica. Pero esos pactos serán efectivos en la medida en que se den soluciones inmediatas a las familias, comunidades y regiones que les permitan mantener sus ingresos e iniciar planes sustentables de mejora en las condiciones de vida y en todos los indicadores del desarrollo humano.
4. Entre las medidas a considerar e implementar se encuentra la de compra de cosechas de coca y la sustitución pasiva. La compra de las cosechas por parte del Estado supone compromisos de no resiembra y de pago equivalente al que recibiría produciendo y

---

<sup>9</sup>Mandato regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito en el Catatumbo. <http://www.las2orillas.co/la-sustitucion-de-cultivos-proponen-los-campesinos-del-catatumbo/>. El Tarra Norte de Santander, 1 de Septiembre de 2013



vendiendo pasta básica. La Marcha Patriótica propuso esta medida como “una propuesta transicional a 7 años en donde las comunidades que hoy son cultivadoras de hoja de coca irán eliminando los cultivos de manera voluntaria, mientras el Gobierno Nacional desarrolla proyectos económicos en función de la economía campesina. Mientras tanto, el Gobierno Nacional compra a las comunidades las cosechas de hoja de coca que produzcan y alista proyectos de desarrollo agrario integral en los que se involucren, entre otros temas, el acceso a la tierra, carreteras para el transporte de productos, programa de asistencia agrícola, salud, educación para las comunidades campesinas golpeadas por la pobreza, y subsidio para los productos de sustitución.”<sup>10</sup>

5. Planes de largo plazo y no medidas improvisadas. “no se trata simplemente de cambiar unas plantas de coca por otras de maíz o frijol, se trata de debatir la inclusión, la democracia, la equidad y el reconocimiento a los derechos del campesinado en Colombia. Por ello este esfuerzo no sólo requiere, fuertes compromisos de las partes, sino que, a su vez, precisa de una visión estructural y de largo plazo; pues, las adecuaciones necesarias para poder ver los primeros resultados de esta operación, requerirán como mínimo de entre 3 y 5 años, dependiendo de la evolución de la misma y; en todo caso, para que las familias puedan sustituir plenamente los ingresos derivados del uso ilícito de la hoja de coca, (...) y así abandonar su cultivo de forma definitiva, serán necesarios al menos 10 años”.<sup>11</sup>
6. “La sustitución debe ser estructural: El proceso de sustitución es integral, es una intervención social y económica a partir de políticas públicas diseñadas por la nueva institucionalidad que requiere el proceso de desarrollo rural del Catatumbo. La sustitución requiere de la solución de los problemas de acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la tierra, de las infraestructuras necesarias y del pleno acceso a los servicios públicos. La sustitución requiere de garantías de mercado que hagan viable la economía campesina con los nuevos productos agropecuarios”. (Mandato 2013)
7. La sustitución debe ser ambiental: Esto incluye un enfoque en perspectiva de integralidad, busca generar sostenibilidad y ordenar el territorio de acuerdo a las capacidades eco sistémicas de la región y a las propuestas territoriales, ambientales y de conservación de indígenas y campesinos. (Mandato 2013)
8. Inclusión de las Zonas de Reserva Campesina y de nuevas figuras como sujetos en los planes regionales. “la Zona de Reserva Campesina para el Catatumbo se convierte en una estrategia para impulsar la permanencia en el territorio por parte de las comunidades campesinas y un aspecto importante para el reconocimiento de nuestra territorialidad”.
9. Acuerdo regional con consulta previa a las comunidades y consentimiento de las familias.
10. Descriminalización del pequeño productor por todos los eventos asociados al cultivo, producción de pasta básica o comercio local.  
“Despenalizar las personas que han sido capturadas por el tráfico de pequeñas cantidades de base de coca, en zonas de producción cocalera, dado que esta actividad se hace como un medio de subsistencia y no como una actividad de grandes narcotraficantes (...) Por ello se pide reformar el Código Penal y normativas sobre estupefacientes que permita que el accionar de la justicia penal opere con proporcionalidad, descriminalizando a productores y

---

<sup>10</sup> Propuesta campesina, en el periódico Voz Disponible en <http://www.marchapatriotica.org/index.php/voluntarios/78-mia/523-propuesta-campesina-que-el-gobierno-compre-la-hoja-de-coca>

<sup>11</sup> Mandato Regional, 2013.



comunidades. Es necesario que a las personas condenadas o investigadas por el cultivo de la hoja de coca se les indulte o que sus investigaciones precluyan”.<sup>12</sup>

### 3. REDEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PLANES ALTERNATIVOS

Los lineamientos del acuerdo sobre cultivos de uso ilícito en lo relativo a desarrollo alternativo se inscriben en las definiciones que sobre el tema se han hecho en escenarios de Naciones Unidas y de la cooperación internacional y por lo mismo se atienen al criterio de flexibilidad según los contextos de cada país o de cada región en uno de ellos. De esta manera el acuerdo significa que no existen fórmulas fijas o modelos preestablecidos ni para los planes ni para los procesos de sustitución. El criterio rector es la participación de comunidades, autoridades y grupos de interés que se comprometen en la transformación regional o reconversión de los territorios que han estado bajo la influencia de las economías relacionadas con los cultivos de uso ilícito.

En diversos documentos de las Naciones Unidas se han sacado lecciones sobre el Desarrollo Alternativo, después de más de 30 años de experimentación de esa estrategia en varios continentes y en particular en la región Andina. Para el propósito de formular una nueva política, tal como se establece en el acuerdo de La Habana, es importante tener en cuenta esas lecciones que se basan en evaluaciones compartidas entre países que han acompañado experiencias de DA. El punto de partida ha sido la definición del DA como:

“Una política de Estado, que aplica diferentes estrategias de intervención en función de las características socioeconómicas de cada país y/o región y que requiere de algunas condiciones claves para su implementación. En general abarca aspectos relacionados con: La lucha contra las drogas; El desarrollo económico y social; La participación de la población local”<sup>13</sup>

La Declaración de Alto Nivel de Lima sobre el Desarrollo Alternativo, el 16 de noviembre de 2012 presentó los “Principios rectores internacionales sobre el desarrollo alternativo” que han sido referencia en las políticas gubernamentales como “una opción importante, viable y sostenible para prevenir, eliminar o reducir de manera considerable y cuantificable el cultivo ilícito de plantas utilizadas para la producción y fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en la lucha contra la pobreza y la falta de medios de subsistencia”<sup>14</sup>. Esos Principios rectores internacionales intentan ir más allá de la erradicación para ofrecer alternativas de desarrollo pero han sido aplicados con frecuencia sólo de manera parcial y enfocados a las metas de eliminar las plantas.

---

<sup>12</sup> Foro Regional sobre solución al problema de las drogas ilícitas. San José del Guaviare, 1,2 y 3 de octubre de 2013. [https://issuu.com/manuelpaz69/docs/sistematizacion\\_de\\_las\\_propuestas\\_d](https://issuu.com/manuelpaz69/docs/sistematizacion_de_las_propuestas_d)

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Estupefacientes, “Compromiso de Colombia Frente al Problema Mundial de la Droga: Plan Nacional”; Santafé de Bogotá, mayo de 1995

<sup>14</sup> Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Desarrollo Alternativo, celebrada en Lima del 14 al 16 de Noviembre de 2012. Consultado en [http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion\\_lima.pdf](http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion_lima.pdf)



El informe del Ministerio alemán de cooperación para el desarrollo, en 2014 destaca lecciones aprendidas pertinentes para la orientación de planes integrales de desarrollo alternativo en Colombia<sup>15</sup>.

1. El desarrollo alternativo no se concentra principalmente en la reducción de los cultivos de drogas a corto plazo, sino más bien apunta a mejorar los indicadores de desarrollo humano y las condiciones marco en las áreas de cultivo de drogas.
2. La reconversión productiva e institucional en el territorio se proyecta con acciones públicas y su concertación con todos los agentes sociales, económicos e institucionales.
3. El objetivo primordial del enfoque de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas es reducir de manera sostenible la vulnerabilidad de hogares y comunidades frente a la proliferación de las economías de drogas.
4. Sólo aquellos proyectos de DA que fomenten el desarrollo rural en las áreas productoras de drogas de manera más amplia –y no solamente concentrándose en la sustitución de los cultivos ilegales– podrán alcanzar el doble objetivo de reducir el cultivo local de drogas y mejorar los indicadores de desarrollo local.
5. Mientras que varios Estados miembros de la ONU siguen haciendo mención del término de desarrollo alternativo, algunos gobiernos, organizaciones internacionales (como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDC) y organizaciones no gubernamentales actualmente prefieren referirse a “medios de subsistencia alternativos” o “economías territoriales sostenibles”.

Por la pertinencia para la implementación de los acuerdos de La Habana y para los diálogos con los campesinos en las zonas cocaleras y de marihuana o amapola, citamos en extenso la lista de principios del documento “**Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo**”.<sup>16</sup>

#### **Principios de desarrollo alternativo y rural en áreas productoras de cultivos de uso ilícito:**

- ✓ Estrategias a largo plazo, en lugar de esfuerzos a corto plazo.
- ✓ Impactar sobre las condiciones, no sobre los cultivos: modificando las condiciones que favorecen las economías de drogas.
- ✓ DA debe basarse en un enfoque integral de desarrollo rural.
- ✓ Evitar la represión: DA no debería combinarse con la erradicación forzosa

<sup>15</sup> BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (2013), **Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo** Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas, GIZ . Disponible en <https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-esp-desarrollo-alternativo.pdf>

<sup>16</sup> IBIDEM, BMZ - 2014.



- ✓ No-condicionalidad y adhesión voluntaria: El DA no debería condicionarse a la erradicación previa de los cultivos de droga.
- ✓ La implementación de programas de desarrollo en un área de producción de drogas no debe depender de si se produce, y en qué medida, una efectiva erradicación previa en las áreas de cultivo de drogas. Este tipo de condicionamiento puede percibirse como una forma disfrazada de erradicación forzosa con las mismas consecuencias externas negativas que se mencionaron anteriormente.
- ✓ La reducción del cultivo ilegal debe ser una consecuencia y no un requisito de los procesos de desarrollo.
- ✓ Por consiguiente, DA y la cooperación para el desarrollo en entornos violentos de drogas deben diseñarse según los principios de no-injerencia y de no hacer daño (*do no harm*), evitando de esta manera poner a los agricultores en riesgo cuando participen en las actividades de cooperación para el desarrollo.
- ✓ Los proyectos de DA no deben coincidir obligadamente con los parámetros de un “paquete estandarizado”.
- ✓ Acceso a los mercados, desarrollo de mercados locales y fuentes no agrícolas de ingresos:
- ✓ Acceso a la tierra. Ello incluye determinar la titulación legal de la tenencia de la tierra.
- ✓ El monocultivo de coca, por ejemplo, no debe sustituirse por monocultivos a gran escala que podrían provocar un daño ambiental similar al cultivo ilegal, como la erosión del suelo, la desertificación y daños a las biosferas.

Los principios para la reformulación del DA que se publican en 2014 tienen como antecedente las recomendaciones de la UNODC en su documento de 2005 denominado **DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis**<sup>17</sup>. Desde entonces se han visto los problemas de los enfoques represivos y de los que se ha denominado en estas instancias internacionales como la “estrategia de erradicación compulsiva”. En el recuadro se retoman algunas de las directrices de ese documento:

La formulación de políticas de desarrollo alternativo funciona mejor cuando participan todos los interesados directos —donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y beneficiarios— y comparten un consenso. p.12

En primer lugar, los agricultores que se dedican a los cultivos ilícitos deben ser considerados como candidatos para el desarrollo y no como delincuentes.

Es esencial contar con la participación de la comunidad en todo el ciclo del proyecto: evaluación de

<sup>17</sup> UNODC, 2014. **DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis**, disponible en [https://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)



la viabilidad, planificación, diseño del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación. p.24 indepaz

El compromiso ideal a largo plazo en el plano nacional, todavía distante, requiere la modificación de las leyes, así como de las instituciones, las políticas y los programas públicos de forma que los pueblos marginados, que viven en zonas marginales pasen a ser ciudadanos, de hecho y de derecho. El resultado sería una buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos, lo que a su vez reduciría en forma permanente los cultivos ilícitos.

Los proyectos de desarrollo alternativo con enfoques basados en la seguridad y otros problemas distintos del desarrollo normalmente no son sostenibles, y pueden dar lugar a la propagación de cultivos ilícitos, o la vuelta a ellos, o a la aparición de otras condiciones adversas, incluida una menor seguridad. p-25

El desarrollo alternativo es más eficaz y más sostenible si forma parte de un plan de desarrollo más amplio, cuyo objetivo sea mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones rurales marginales.

La erradicación de los cultivos de drogas en establecimientos de campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo. p.26

La erradicación forzada es, en el mejor de los casos, una práctica de dudosa utilidad. Al crear inestabilidad y violencia, compromete el desarrollo, y a largo plazo la creación de una Nación, que es esencial para una lucha sostenida contra las drogas y el delito. Sin embargo, las actividades de represión también tienen una función como incentivo negativo

La erradicación voluntaria, que también es problemática, comprende siempre alguna forma de “condicionalidad”, normalmente expresada como un acuerdo escrito con las comunidades o los hogares. En esos casos, hay una secuencia entre el desarrollo alternativo y la erradicación, en que la erradicación debe preceder al desarrollo alternativo, producirse al mismo tiempo, o producirse sólo cuando haya alternativas sostenibles que permitan un ingreso viable. p.27

En lugar de dirigirse contra los campesinos que producen cultivos ilícitos, como en la erradicación forzosa, las actividades de represión deben interceptar las líneas de abastecimiento, tanto de productos químicos como de drogas elaboradas o semielaboradas, arrestar y enjuiciar a los traficantes y eliminar los laboratorios clandestinos y los mercados financieros.

La lectura de esos documentos puede ser un aporte en los diálogos que se programan para la elaboración de planes de desarrollo rural y de los PNIS con todos sus componentes. En principio se pueden inferir algunas recomendaciones que coinciden en muchos aspectos con el documento conjunto del gobierno y las FARC:

1. Los PNIS deben ser parte del desarrollo rural integral y sus componentes deben ser parte de los planes y programas de desarrollo con enfoque territorial.
2. Los procesos pactados de reconversión productiva e institucional en los territorios deben entenderse como resultados de una planeación participativa decisoria que incluyan desde el principio la definición de planes de transformación estructural de mediano y largo plazo.



3. Existe consenso en las instancias internacionales sobre lo inconveniente de programas o proyectos que se circunscriban a la sustitución de cultivos declarados ilícitos.
4. Los planes de choque o de inversiones rápidas de tipo local tienen efectos políticos efímeros y son contraproducentes si no son los eslabones coherentes de planes de mediano y largo plazo que cuenten con recursos suficientes y gobernabilidad participativa. Mediano plazo pueden ser 4 años y largo plazo más de 10 años.
5. Son contrarias al desarrollo las medidas de sustitución compulsiva, sean llamadas voluntarias o forzadas, que entre otros criterios imponen la erradicación previa a cualquier apoyo al cultivador.
6. Los planes de desarrollo alternativo o planes de transformación regional y territorial exigen descriminalizar a los campesinos que se han involucrado en las economías ilegales y tomarlos como sujetos y beneficiarios de las inversiones.

#### 4. MAPA ACTUAL DE LOS CULTIVOS DE COCA DECLARADOS ILÍCITOS

Como se ha señalado atrás no existen registros de áreas sembradas de marihuana o de amapola aunque se reconoce que en los últimos años se ha dado un aumento sostenido de del cultivo de *Cannabis*. El monitoreo se ha concentrado en los sembrados de coca destinados a la producción de clorhidrato de cocaína.

Los documentos oficiales se basan en el monitoreo que realiza el SIMCI de común acuerdo con la UNODC y han sido la base para la estrategia de fumigaciones aéreas y los programas de erradicación manual o terrestre. Para la implementación de los acuerdos y la concertación de la política con las comunidades se requiere tener el panorama completo de la huella cocalera al menos en las últimas dos décadas y así definir mejor las regiones y poblaciones sujeto de programas y medidas específicas de reconversión.

Los datos preliminares de 2015 sobre área sembrada de coca registran cerca de 96.000 hectáreas en todo el territorio nacional. Los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander, Caquetá y Cauca concentran 81% de los cultivos de coca detectados a corte 31 de diciembre de 2015. En ellos y en Guaviare se registró el mayor aumento de cultivos de coca en 2015. Buena parte de esos cultivos se encuentran en zonas de frontera<sup>18</sup>.

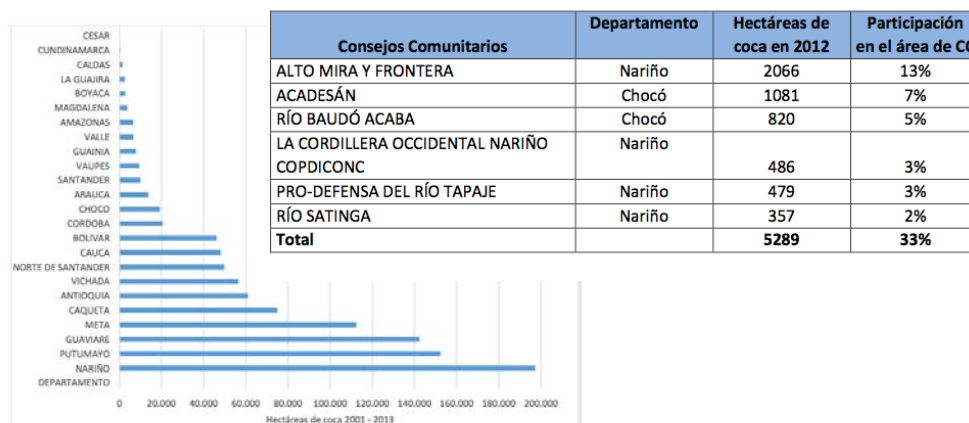
El documento sobre Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de Cultivos Ilícitos en Colombia hace un resumen con datos de 2012, 2013 y 2014 que sirve para compararlos con el informe de 2015.

---

<sup>18</sup> UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf) 27/06/2016.



GRÁFICO 1. UBICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA EN LOS TERRITORIOS indepaz



Consejos Comunitarios	Departamento	Hectáreas de coca en 2012	Participación en el área de CC
ALTO MIRA Y FRONTERA	Nariño	2066	13%
ACADESÁN	Chocó	1081	7%
RÍO BAUDÓ ACABA	Chocó	820	5%
LA CORDILLERA OCCIDENTAL NARIÑO	Nariño	486	3%
COPDICONC		486	3%
PRO-DEFENSA DEL RÍO TAPAJE	Nariño	479	3%
RÍO SATINGA	Nariño	357	2%
<b>Total</b>		<b>5289</b>	<b>33%</b>

Municipio	Área en coca 2013
El Charco (Nariño)	1020
Puerto Leguizamó (Putumayo)	1077
Valle del Guamuez (Putumayo)	1093
San José del Guaviare (Guaviare)	1232
El Tambo (Cauca)	1298
Puerto Rico (Meta)	1308
El Retorno (Guaviare)	1314
Barbacoas (Nariño)	1511
Miraflores (Guaviare)	1780
Tibú (Norte de Santander)	1905
Puerto Asís (Putumayo)	2150
Tumaco (Nariño)	6612

Consejos Comunitarios de comunidades afro descendientes:	20%
Reservas Forestales (RF)	15%
Área de manejo de exclusión (frontera con Ecuador):	13%
Resguardos de pueblos indígenas:	12%
Parques nacionales naturales (PNN):	7%

TABLA 1. PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE COCA EN COLOMBIA. 2014 Y 2015

	2014			2015		
	Área productiva estimada <sup>3</sup>	Rendimiento anual de hoja de coca en Kg./ha/año*	Producción de hoja de coca	Área productiva estimada <sup>3</sup>	Rendimiento anual de hoja de coca en Kg./ha/año*	Producción de hoja de coca
	Hectáreas		tm	Hectáreas		tm
Amazonía	372	3.700	1.380	327	3.700	1.210
Catatumbo	7.658	5.500	42.120	10.779	5.400	58.210
Central	4.615	4.000	18.460	5.418	4.300	23.300



Meta-Guaviare	11.272	4.400	49.600	12.637	4.400	55.600
Orinoquía	860	5.000	4.300	798	5.000	3.990
Pacífico	21.758	5.600	121.840	37.450	5.600	209.720
Putumayo-Caquetá	19.122	3.700	70.750	27.563	3.700	101.980
Sierra Nevada	32	2.900	90	12	2.900	30
Total Nacional	65.689	4.700	308.540	94.984	4.800	454.050

Fuente UNODC. Área productiva, rendimientos y producción de hoja de coca por región, 2014-2015 –2015, pág. 51

El incremento de cultivos de coca en áreas protegidas y en territorios colectivos es subrayado en el informe de Monitoreo 2015 presentado por UNODC<sup>19</sup>: En áreas de manejo especial, el área sembrada con coca tuvo un incremento del 52% frente a 2014; en Tierras de las Comunidades Negras el área con coca aumentó 51%, en territorios indígenas el aumento fue de 52% y en Parques Nacionales Naturales 13%.

TABLA 2. PRODUCCIÓN DE COCA EN TERRITORIOS COLECTIVOS Y AMBIENTALES

	Has Coca	% del total	Incremento 2015/2014
Total Nacional	96000	100%	
Resguardos	11837	12,3%	52%
Comunidades negras	16030	16,7%	51%
PNN	6214	6,5%	13%
Zonas de Reserva Forestal	19200	15%	5%
Total	53281	50,5%	44%

Fuente: con datos de UNOCD 2015 y estimación de Indepaz para ZRF

El mencionado documento de UNODC permite destacar como datos significativos:

- Alrededor de 39% de los cultivos de coca en los últimos años se ha registrado en territorios étnicos, de consejos comunitarios y resguardos.

<sup>19</sup> UNODC, *Ibíd*



- El 21,5% de la coca se registra en áreas ambientalmente protegidas, Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal.
- Cerca de 13% de las hectáreas de coca se encuentran en la franja de exclusión en la frontera con el Ecuador.
- Los municipios de mayor extensión en cultivos de coca están en la costa pacífica de Nariño y Cauca, Putumayo, Catatumbo, Caquetá y Guaviare.

La distribución territorial completa se observa mejor con los mapas de la huella cocalera desde los años noventa que permiten mostrar la vinculación de pequeños cultivadores de coca no sólo en esos departamentos sino en otros como Antioquia, Bolívar y Córdoba y con registros en un total de 425 municipios de 22 departamentos.

Según el informe de UNODC el *área afectada*, que suma las zonas de aspersión, erradicación manual y la censada con cultivos, en los últimos 10 años ha cubierto más de 247.000 Km<sup>2</sup> que equivalen al 22% de todo el territorio de Colombia; esa área afectada en 2015 ascendió a 127.000 has<sup>20</sup>. Detrás de esa cifra se encuentran más de 400.000 familias que en ese período han derivado parte de su sustento del cultivo de la coca y han sido impactadas por las políticas de guerra a las drogas y la cadena de la economía de la coca y la producción de cocaína.

El mapa de presencia de cultivos de coca entre 2003 y 2015 sugiere una territorialidad que contemple las siguientes regiones:

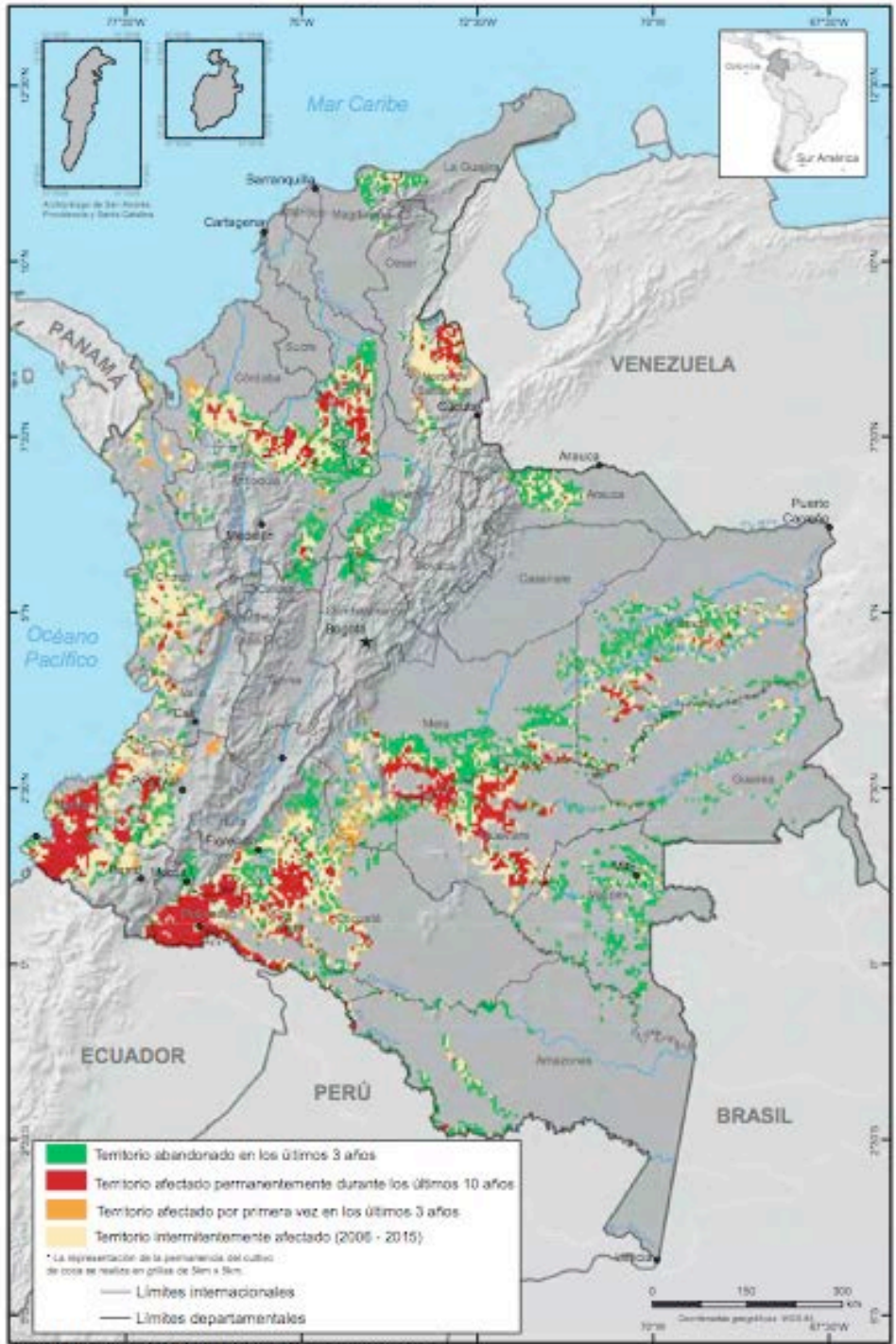
1. Región pacífica: municipios desde las estribaciones de la cordillera occidental a la costa en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Choco. Se pueden identificar hasta cuatro zonas por ecosistemas y comunidades integradas.
2. Región del Bajo Cauca – Urabá. Con municipios de Córdoba y Bajo Cauca. Dos zonas.
3. Región del Magdalena Medio. Municipios del sur de Bolívar, oriente de Antioquia y Santander.
4. Región nororiental. Desde sur del Cesar a Catatumbo. Con dos zonas.
5. Región de la Amazonía. Municipios de Putumayo y Caquetá. Dos zonas.
6. Región de la Orinoquía. Municipios de Guaviare, Meta, Arauca y Vichada.
7. Región La Macarena
8. 8. Otras menores en La Sierra Nevada, Arauca, Vichada.

MAPA 1.

---

<sup>20</sup> UNODC, 2015

Mapa 3. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca, 2006-2015



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

La territorialización para efectos de los PNIS debe diferenciar *regiones, zonas y núcleos*.

- a. Regiones: se refiere a regiones socioeconómicas del país que tienen identidad por características biogeográficas, culturales, ecosistémicas, económicas.



- b. Las zonas se definen como subconjuntos en las regiones que se delimitan teniendo en cuenta la afectación por las políticas de guerra antidroga y la dinámica del conflicto.
- c. Núcleos cocaleros. Delimitan en las zonas las áreas de cultivo en los últimos 10 años y sus interconexiones en la fase de producción en la UPAC o finca cocalera.

Esa territorialización incluye las relaciones urbano – rurales que son determinantes en los circuitos de todas las regiones; también deben tener en cuenta los conflictos por territorio que se han presentado en las últimas décadas y que tendrán incidencia en la etapa de post acuerdos: presencia de narcoparamilitares, estructuras narcotraficantes de laboratorios y rutas, grupos armados insurgentes, dispositivos de seguridad de las Fuerzas Armadas, incidencia de la parapolítica y la narcopolítica, disputas por tierras, desplazamiento y confinamiento forzados, disputas por recursos por macroproyectos mineros, hidrocarburíferos, forestales y agroindustriales. Un análisis detallado de esta problemática debe abordarse en los procesos de planeación participativa.

Entre las regiones hay que considerar las que tienen peso importante de la economía campesina, incluidas las que cobijan las 57 Zonas de Reserva Campesina, reconocidas, en trámite y de hecho, agrupadas hoy en ANZORC.

Todo ese conjunto se interrelaciona con el sistema de ciudad – región que contiene las 115 ciudades mayores y sus áreas de influencia en municipios vecinos y zonas rurales que están integradas a ellas por relaciones económicas, culturales, de infraestructura y servicios básicos, por el agua o por ecosistemas.

Con esa perspectiva en la regionalización y definición de zonas en cada región pueden considerarse otras que se superponen parcialmente con las anteriores.

9. Región caribe centro y occidente – que incluye desde Magdalena a Córdoba
10. Región central
11. Región del Macizo colombiano.

La distinción entre regiones, zonas y núcleos tiene implicaciones a la hora de definir políticas y planes con el llamado enfoque territorial. La primera implicación a subrayar es la insuficiencia y alta probabilidad de fracaso para una política sustentable y de alcance general de las estrategias que se limitan a los núcleos, llámese focalización, laboratorio o piloto. La concentración de la atención en núcleos dispersos, sin una interrelación con lo regional y una visión de conjunto ha mostrado su fragilidad en muchas experiencias realizadas en las últimos 4 décadas. También ha ocurrido que se entiende el enfoque territorial como la concentración de recursos en una zona demostrativa, con resultados positivos a corto plazo pero con grandes costos y sin posibilidad de continuidad ni de réplica.

El panorama de los cultivos declarados ilícitos y de la coca en particular ha estado imbricado con la economía del narcotráfico, la parapolítica y con la economía de la guerra insurgente. La producción de coca para el consumo indígena o campesino en ritos ancestrales es una pequeña fracción del total que en más del 95% se ha dedicado a la venta como hoja fresca o como pasta o base de coca utilizadas en la producción de clorhidrato de cocaína. Este ha sido un inmenso negocio en el cual el eslabón del cultivo es el que recibe la menor parte de toda la pirámide.

Todo el reparto tiene como condición una economía inflada por la prohibición y el cobro de primas de riesgo y seguridad del negocio de manera que los encargados de pasar de un eslabón a otro van apropiándose de porciones de la ganancia extraordinaria en una escala de crecimiento geométrico desde los laboratorios hasta la distribución en los mercados de Estados Unidos, Europa o Asia y el lavado de activos en los circuitos de grandes negocios legales y del capital financiero internacionalizado.

La violencia, la corrupción dentro del Estado, la articulación y lucha entre mafias, la justicia privada, son una condición esencial de este negocio ilegalizado.

En la situación de conflicto armado interno en Colombia las rentas del narcotráfico han estado presentes como parte de la economía de guerra de la insurgencia y de la disputa con diversos actores legales e ilegales, nacionales y transnacionales que se lucran en algún eslabón de la cadena.

El paso de las FARC a la legalidad significa la suspensión de sus actividades de cobro por seguridad, regulación, intermediación en los primeros eslabones de la cadena e incluso participación en producción o tráfico. Al mismo tiempo se prevén redefiniciones en los territorios y movimientos de otros actores para intentar reemplazar a las FARC en la conexión con los campesinos cultivadores en algunos de sus territorios de influencia.

Los territorios afectados o de huella cocalera ha sido espacios de disputa armada y de la guerra antidrogas – antisubversiva. Entre los actores de ese reparto, antes de las exportaciones y lavado de activos, se destacan:

- Las redes narcotraficantes que controlan laboratorios de procesamiento de cocaína y rutas hacia el extranjero.
- Agentes del Estado en diversos niveles, incluida la Fuerza Pública y funcionarios de gobiernos territoriales cuando son cómplices y beneficiarios del negocio.
- Grupos narcoparamilitares armados que controlan eslabones del negocio y en especial garantizan las rutas, laboratorios y conexiones con las mafias internacionales.
- Organizaciones insurgentes que según sus jefes cobran por seguridad en los eslabones relacionados con los cultivos o en intermediación local.
- Proveedores de insumos agrícolas y precursores para laboratorios o cristalizaderos.
- Asesores extranjeros militares y civiles de la guerra o acción militar en contra de cultivos o drogas.

En la perspectiva de implementación de los acuerdos de La Habana se deben diferenciar varias fases:

*Fase crítica* que es la más inmediata que se inicia con la suspensión de actividades de control territorial y relación de las FARC con zonas de economía impactada por la coca. Cubre el tiempo que va desde los últimos meses de la negociación, a la refrendación y al paso por las zonas veredales transitorias; en ese lapso se pueden dar muchas redefiniciones en los territorios y avance de grupos paramilitares o narcoparamilitares hacia nuevas regiones.

Fase de implementación de acuerdos con las comunidades y de implementación de los acuerdos de La Habana. Se desarrollará plenamente después de la dejación de armas y la incorporación de los excombatientes a las regiones y a su nueva vida civil.

En el tiempo aquí estimado para la Fase Crítica en las zonas cocaleras, si no se toman medidas extraordinarias, se tendrán tres o cuatro cosechas de hoja de coca con un potencial de producción de 450 TM de cocaína. Los campesinos cultivadores tendrán al frente a los compradores sin la regulación de las FARC y otros actores llegarán a todos esos territorios. Una respuesta militar o policial militarizada ya ha sido experimentada y aparte de anidarse en nuevas escaladas de confrontaciones y violencia no impedirá la reconfiguración de negocios y territorios.

Este panorama exige medidas de urgencia que le den respuesta a la situación social y económica de los campesinos y pequeños productores en cada una de las fases. La opción ha sido formulada en las mesas de concertación regional y debería considerarse para un plan general y simultáneo en todas las regiones y zonas implicadas. La limitación a pequeñas experiencias “piloto” deja al descubierto los territorios fundamentales y cuando se pase del “piloto” a la implementación general será demasiado tarde.

## 6. REVISAR LAS ACTUALES POLÍTICAS OFICIALES SOBRE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS

¿Cuál es la novedad de la política que se convoca a formular a partir de la firma de los acuerdos entre las FARC y el Gobierno de Colombia?

Es seguro que muchos elementos de lo que han sido las políticas de desarrollo rural o de desarrollo alternativo serán recogidos para la nueva política. Pero también es de esperar que no se intente “más de lo mismo” con distinto empaque pues con certeza se tendrán más conflictos nuevos que soluciones.

Durante más de 30 años se han promovido en Colombia planes territoriales que combinan objetivos de seguridad y contrainsurgencia con objetivos de lucha contra la oferta de insumos vegetales para la producción de sustancias psicoactivas fiscalizadas como la cocaína, la marihuana o el opio. Aunque los distintos gobiernos han intentado alinear esos componentes lo más frecuente ha sido la



tensión entre ellos o la plena subordinación de la política antidrogas a las estrategias contrainsurgentes. Las circunstancias que han hecho posible esa sobre determinación de la seguridad sobre los problemas de control de drogas cambian radicalmente en Colombia con los acuerdos de paz y el paso a su implementación en una etapa histórica de post conflicto armado.

El Consejo Nacional de Estupefacientes ha hecho el esfuerzo de evaluar la política antidroga y en particular sobre cultivos de coca y consigna las conclusiones y nuevos lineamientos en el documento *Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia* (marzo 18 de 2015).<sup>21</sup>

El punto de partida de ese documento es el reconocimiento de limitaciones serias en los resultados de las estrategias utilizadas en las últimas dos décadas. “Las regiones afectadas por la presencia de cultivos ilícitos presentan un deterioro general de la gobernabilidad, del tejido social, y de las oportunidades de integración económica para el desarrollo”.

Pero además señala que persisten los principales núcleos históricos de producción, el control de grupos armados, la vulnerabilidad y amenaza en los territorios y a las poblaciones en esos núcleos productores. Adicionalmente se indican fallas en coordinación interinstitucional y de manera especial que “La respuesta del Estado frente a la producción de cultivos ilícitos ha tenido bajos niveles de articulación interinstitucional, y el desarrollo rural no ha estado suficientemente integrado para mejorar las condiciones de vida y producción de las familias campesinas, por medio de programas adecuados a los entornos biofísicos y socioeconómicos de las zonas productoras”.<sup>22</sup>

Es importante que señalar que “existe cada vez mayor consenso en torno a que si las políticas públicas y su implementación en las zonas de producción ilícita no modifican las condiciones políticas, económicas y sociales del territorio afectado, y persisten las vulnerabilidades, los cultivos ilícitos se mantendrán en un ciclo de reducción y recuperación en el que las estrategias actuales de reducción de la oferta tendrán muy baja sostenibilidad, y pocos efectos en el largo plazo”<sup>23</sup>.

En concordancia con esa evaluación el estudio concluye indicando la necesidad de mejorar el diagnóstico de los territorios, de armonizar la intervención de las instituciones del Estado orientándolas a la integralidad y a sostenibilidad de las acciones de erradicación. En conclusión define la necesidad de concentrar las acciones en zonas estratégicas que incluyen núcleos históricos para así lograr: “Consolidar territorios libres de cultivos ilícitos por medio de intervenciones realizadas desde una perspectiva regional e integral”. (PNIIRCI .Pag.7)

Es un avance del documento de lineamientos que se destaque la necesidad de integralidad y la necesidad de cambios sustanciales en las regiones y zonas con influencia de cultivos ilícitos, pero los lineamientos no resuelven la armonización entre bienestar de la población y control estatal de los territorios. A la postre lo que queda es un ruta para la sustitución y un conjunto de

---

<sup>21</sup> Minjusticia, Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia. 18 de marzo de 2015. Disponible en [http://procurement-notice.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=38557](http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=38557)

<sup>22</sup> *Ibidem*, Pag.8

<sup>23</sup> *Ibidem*, Pag 9

recomendaciones para que ella pueda hacerse con la participación de la población.

Los conceptos rectores del estudio indican que optan por el control territorial libre de cultivos ilícitos, en lugar de una ruta de bienestar de la población mediante la transformación de las condiciones socio económicas e institucionales con oportunidades de economías legales. Por ello cada categoría articuladora de los diagnósticos y de las líneas de acción se centra en el objetivo de consolidar territorios sin cultivos ilícitos y no a lograr regiones prosperas con mejores condiciones de vida e indicadores de desarrollo humano convergentes con las que tienen los más altos en el país y en todo caso superiores a la media nacional.

Las categorías utilizadas en clave de territorio tienen como punto fuerte el abrir el ámbito de acción a las zonas, incluidas las zonas de influencia de la economía de cultivos declarados ilícitos y de sus núcleos. También es significativo que se llame a la articulación con los planes de desarrollo municipales y departamentales y que se haga una diferenciación de territorios ubicando la problemática de los que son colectivos o de protección ambiental. La limitación de los diagnósticos y de las estrategias se da cuando interviene, aunque no se haga explícita, la variable militar como la verdadera articuladora del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos.

No se pierde de vista que ese plan de reducción de los cultivos ilícitos es parte de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. El objetivo de esa política es esencialmente de seguridad y contrainsurgencia, tal como lo indica el documento:

“Los gobiernos nacionales han intentado por distintos medios y políticas lograr la superación del conflicto y restablecer las condiciones para la paz. Desde el despliegue de la Fuerza Pública, pasando por programas de desarrollo social hasta procesos de negociación con las organizaciones armadas ilegales. Los logros han sido parciales, en el mejor de los casos, sin haber podido alcanzar la desactivación sostenible de la estructura del problema. En este contexto, es indispensable una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial que impida la reversibilidad de los avances de la Fuerza Pública en seguridad, mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino, lograr la superación del conflicto”.<sup>24</sup>

Ese objetivo de superación del conflicto se persigue entonces en una estrategia dirigida en primer lugar al control militar del territorio considerado núcleo o zona de influencia de grupos armados, para dar condiciones de seguridad a los planes de sustitución de cultivos ilícitos y a la presencia institucional.

---

<sup>24</sup> Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT - DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO 14 DE Enero de 2014 Bogotá, DC, pag.3



El avance desde la situación crítica en rojo, a la amarilla de transición permite en la secuencia pasar a la verde de consolidación del Estado de Derecho en un territorio libre de grupos armados, de cultivos declarados ilícitos y minería ilegales.

DIAGRAMA 4. Etapas de la consolidación territorial



Fuente: UACT, Lineamientos de la política de la PCNCRT, enero 2014

El problema que ha buscado solucionar el PNCRT es el control territorial ejercido por la guerrilla y si se observan los mapas se llega a la conclusión de que la variable central de selección de zonas o territorios ha sido por núcleos clave de las FARC, que en algunas zonas coincide con núcleos cocaleros o de tráfico. A pesar de que en este documento como en otros de las estrategias de consolidación territorial, se habla de grupos armados ilegales, en la implementación efectiva la variable determinante de la territorialización ha sido la ordenada por la estrategia militar antisubversiva y no la de disminución de la oferta de coca o, mucho menos, de marihuana o amapola.

“La PNCRT concibe la consolidación y la reconstrucción social, económica e institucional como el resultado de un proceso coordinado, gradual e irreversible de movilización y establecimiento permanente de la institucionalidad estatal en los territorios focalizados para garantizar la seguridad y crear las capacidades necesarias para controlar institucionalmente el territorio, fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad local, y fomentar la integración regional. Estos tres pilares centrales deben contribuir a garantizar el cumplimiento del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia”.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT - DOCUMENTO APROBADO POR COMITÉ DIRECTIVO 14 DE Enero de 2014 Bogotá, DC, pag.21

“En síntesis, la PNCRT implica la acción coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia – para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país. La PNCRT trae consigo un elemento novedoso de la política. La fuerza militar se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para desestructurar la amenaza a la seguridad que proviene de los grupos armados ilegales”. (PNCRT, pag.23)

El concepto y la estrategia de consolidación territorial se establece en primer lugar como nueva realidad militar que ha permitido desestructurar y neutralizar la influencia de organizaciones armadas sobre la población y asegurar que el control lo ejerzan exclusivamente las instituciones del Estado. Desde ese supuesto se avanza en la “integración territorial” con el estímulo de núcleos productivos legales y de la infraestructura de bienes y servicios públicos básicos y otros recursos para el desarrollo económico y los proyectos alternativos o de sustitución de cultivos. La secuencia de la consolidación territorial sigue una línea articulada por las Fuerzas Armadas que en realidad son las que determinan qué, cuándo, quién, cómo y en dónde se hacen las acciones.

La evaluación de las estrategias de consolidación territorial ha tenido aportes importantes que en la actual situación hay que releer no tanto para ver su sustentación conceptual, la eficacia, coherencia o problemas de implementación en cada momento, sino para preguntarse sobre los cambios que supondrá la nueva realidad de los acuerdos entre el gobierno y las FARC, a los que se espera agregar los que se logre con el ELN, más los acuerdos en las mesas de concertación con los campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Sin entrar en detalles es pertinente tener en cuenta las principales fallas del PNCRT y de sus componentes incluidos el de sustitución de cultivos. Algunas de ellas han estado sin resolver desde los primeros planes de control territorial, por lo menos desde el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR (1986 – 1994) o el Plante (1994 – 2000). Las diversas estrategias del Plan Colombia basadas en la Doctrina de Acción Integral tampoco le dieron respuesta adecuada a los retos de sus propias estrategias y de manera recurrente intentaron sin éxito superar varios conflictos:

- ✓ Conflicto entre contra insurgencia y políticas de desarrollo.
- ✓ Conflicto entre el enfoque de control territorial y el enfoque poblacional.
- ✓ Conflicto entre coordinación institucional desde lo militar o policial y la institucionalidad territorial.
- ✓ Conflicto entre la gestión interinstitucional para la seguridad y contra insurgencia y la gestión interinstitucional para el DA y regional.



Todos los planes mencionados han sido parte de políticas de contrainsurgencia pero con enfoques o énfasis distintos.

## 7. LAS LECCIONES NO APRENDIDAS DE LOS PLANES CON ENFOQUES DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

El PNR se inició durante la administración Betancur como complemento de la iniciativa de buscar una solución política negociada con las guerrillas. Se propuso extender la presencia de instituciones del Estado y programas de inversión social o de infraestructura en zonas de influencia de las guerrillas que estaban en un proceso de diálogo hacia la paz con el gobierno. Pero una vez entraron en crisis esos diálogos, en la administración Barco el PNR giró hacia proyectos de inversión en zonas rurales con la más débil presencia del Estado y la mayor pobreza en donde además se identificaba el riesgo de influencia de grupos insurgentes. El enfoque del PNR en relación a la paz no consideró como eje una estrategia de negociación sino una de presencia del Estado como base de integración política y social en zonas marginadas. El PNR tuvo sus mayores alcances entre 1986 y 1990 cuando se le definieron objetivos y estrategias de inversión social y de ejecución desde instituciones civiles.

Como puede verse en los municipios y veredas escogidos el criterio rector no fue la erradicación de cultivos de uso ilícito ni la guerra a la economía de los insurgentes. Y esa orientación fue coherente con la dirección civil del PNR y la relativa independencia con respecto a las operaciones militares de contrainsurgencia. Puede decirse que en la estrategia general se encuentran complementariedades y convergencias pero no existe unidad de mando ni de coordinación interinstitucional para darle al PNR una función directa y operacional con la guerra.

Durante los gobiernos de Barco y Gaviria (1986 - 1994) la guerra antidroga se concentró en la guerra con los carteles del narcotráfico y con el reto de la alianza contra la extradición que encabezó Pablo Escobar y el cartel de Medellín. Durante este periodo se multiplicaron los atentados terroristas en las ciudades orientados por los “extraditables” y por ello estuvieron en tercer plano los escenarios rurales de producción de cultivos de coca, marihuana o amapola.

Durante este periodo la política de los Estados Unidos en Colombia se centró en el entrenamiento de altos mandos de las fuerzas armadas en las escuelas y manuales de contrainsurgencia. Se puede calificar de una asistencia militar de baja intensidad hasta 1994 cuando inicia un proceso de redefinición y de aumento acelerado de recursos y de codirección de las estrategias de guerra interna<sup>26</sup>.

Desde la administración Nixon se inició en Estados Unidos una política que se ha denominado de *guerra antidrogas* que en realidad se orientó a medidas de seguridad interna a encubrir operaciones internacionales y penetrar mercados estratégicos para la economía nortamericana-, sin ser la clave de la política general de seguridad. La denominación de “guerra a las drogas” se refiere desde entonces en la decisión de responder al problema de las drogas con estrategias militares y tratarlo

---

<sup>26</sup> Ver Diego Otero Prada, Los gastos de la guerra en Colombia, prologo de Camilo González P. INDEPAZ – UNICIENCIA, 2016



como asunto de seguridad del Estado. A ese eje se subordinan políticas de salud o de respuesta a las comunidades rurales vinculadas a los cultivos de plantas fiscalizadas.

De esa experiencia del PNR se han destacado los procesos de participación de las comunidades locales en la definición de proyectos de inversión y el carácter cívico de la gestión. Se crearon 302 consejos municipales de rehabilitación y 23 departamentales<sup>27</sup>. Se avanzó en la formulación de planes regionales de desarrollo con articulación de lo local, regional y nacional. Y también se reconocen sus fallas por falta de continuidad, dispersión de inversiones en los territorios, suplantación vertical desde el poder central de las autoridades municipales. El PNR se frenó por la presión de las maquinarias clientelistas de los partidos y por el escalamiento de la guerra. En lo fundamental se reconoce la precaria incidencia en la modificación de las condiciones de pobreza de las poblaciones, de marginalidad o de respuesta diferencial a las poblaciones étnicas.

En 1994 se crea el Programa de Desarrollo Alternativo, PDA, que consiste en “(...) complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos”. En 1996 se le cambia la denominación por Programa Presidencial Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, para la atención de diez departamentos<sup>28</sup>. Para su operación se obtuvo un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo -Crédito BID 984-OC-CO-, por valor de noventa millones de dólares (US \$ 90 millones), con una contrapartida del Gobierno nacional de sesenta millones de dólares (US \$ 60 millones, para un total de US \$ 150 millones. Por solicitud del Gobierno Nacional, el crédito del BID se recortó en US \$ 40 millones y su ejecución se prorrogó hasta el año 2003<sup>29</sup>.

Con el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – Plante - en 1996 se inicia una fase de transición hacia la intensificación de la guerra antidrogas en Colombia y la preparación para la guerra anti narcoterrorista. Es un plan de poca aplicación que importa mencionar por el cambio de enfoque para dejar atrás las pretensiones de atención a poblaciones en territorios de poca presencia estatal para orientarse exclusivamente a la erradicación de cultivos.<sup>30</sup>

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO II PLANTE - Apartes<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Ver el libro de Claudia López, ¡Adiós a las FARC: y ahora qué?, Penguin Random House, Grupo Editorial, Colombia, abril 2016. También Conpes 2523 de 1991.

<sup>28</sup> COLOMBIA. Decreto 472 de marzo 11 de 1996. Para el manejo de los recursos de este programa se creó el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo mediante la Ley 368 de 1997, la cual fue reglamentada por el Decreto 2586 de ese mismo año. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6509.pdf>

<sup>29</sup> COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2896 de diciembre de 1996. Amplía la cobertura PLANTE, para un total de 26 regiones y 96 municipios, comprendidos en los siguientes departamentos: Bolívar: Sur de Bolívar; Caquetá: Región de influencia del río Caquetá y Orteguzaza, Región del Caguán, Altillanura Amazónica; Cauca: Macizo Colombiano, Media y Baja Bota Cauca, Nororiente, Nororiente, Norte, Suroccidente; Guaviare: San José, Retorno y Calamar; Guainía - Vichada: Cuenca del río Guaviare; Huila: Región Norte, Noroccidente, Suroccidente, Sur; Meta: Ariari, Altillanura; Norte de Santander: La Gabarra; Nariño: Abades, Patía Ingana; Putumayo: Piedemonte Amazónico Alto, Piedemonte Amazónico Bajo, Llanura Amazónica; Tolima: Subcuenca Cauca y Subcuenca Alto Saldaña. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2896.pdf>

<sup>30</sup> Plante. Decreto 0472 DE 1996 (marzo 11) Diario Oficial No. 42.746, de 18 de marzo de 1996. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6509.pdf>

<sup>31</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO II PLANTE Documento CONPES 2799-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes, DNP: UDA - UJS - DECTI Santafé de Bogotá, agosto 23 de 1995. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>

PLANTE estará orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos. El Plan se limita a zonas de economía campesina e indígena donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica.

De esta manera, se define como objetivo central del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo complementar las campañas de erradicación forzosa de los cultivos ilícitos mediante inversiones, proyectos y programas de carácter económico y social, tendientes a prevenir, contener y eliminar la producción de este tipo de cultivos. Se orienta a crear fuentes alternativas lícitas y rentables de ingresos, fomentar el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementar la presencia institucional del Estado y, en general, establecer las bases para un desarrollo local y regional autosostenible. P.8

1. Estrategia de contingencia

Se fundamenta en paquetes o "plantes" de apoyo inmediato y de corto plazo a los agricultores, cuyos componentes centrales son: crédito subsidiado de corto plazo (o subsidios directos a los productores), asistencia técnica, comercialización de excedentes, empleo de emergencia y seguridad alimentaria. Tendrá un carácter temporal y, como máximo, operará durante tres años.p.12

2. Estrategia de cambio estructural: Desarrollo Alternativo Normalizado

3. Desarrollo regional permanente

4. Estrategia de comunicaciones y divulgación

El Plan Nacional de Desarrollo Alternativo operará exclusivamente en zonas de economía campesina e indígena afectadas por cultivos ilícitos. La población objetivo serán los pequeños productores asentados en estas zonas, sea que siembren o no cultivos ilícitos como parte de su sistema de producción y como medio de subsistencia. Por lo tanto, se excluyen los cultivadores comerciales de ilícitos. Las comunidades beneficiarias serán seleccionadas de acuerdo con su decisión de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos, con la voluntad de participar decididamente en los proyectos del PLANTE y con las ventajas comparativas de los sistemas de producción alternativos. P-15

Del PNR el Plante sólo rescata "los mecanismos e instrumentos de participación comunitaria" (artículo 6 del decreto 0472/11/03/1996). La escogencia de municipios se hace por presencia de cultivos de coca y los mecanismos de coordinación se concentran en el Departamento Administrativo de la Presidencia. El Plante se encarga de coordinar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Medio Ambiente, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional de Estupefacientes. La Policía Nacional se ubica en un Comité Asesor y el Ministerio de Defensa no aparece por ningún lado.



Como relata Claudia López en su libro *¿Después de las FARC qué?*<sup>32</sup>, el presupuesto del PLANTE en el cuatrienio se reduce al 30% de lo que tuvo el PNR durante Barco. El balance es precario en relación a sus propios objetivos y de impacto nulo en contrainsurgencia. En ese periodo la guerrilla sigue su crecimiento vertiginoso y a mayor velocidad crecen los paramilitares y su vinculación al narcotráfico y a la parapolítica.

La relación del gobierno Samper con los Estados Unidos y sus estrategias de guerra antidroga o antinsurgente es muy débil y se ve atravesada por los conflictos del llamado proceso 8000 y la participación activa de la Embajada y de las agencias de inteligencia de Estados Unidos en los escándalos sobre financiación de la campaña electoral de Samper con dineros del narcotráfico. Además no era de buen recibo en Washington un presidente con antecedentes anti prohibicionistas.

Con el Plan Colombia se inicia una etapa de simbiosis de la guerra antidrogas con la guerra contrainsurgente en una escalada sin antecedentes de alianza o injerencia militar de los Estados Unidos en Colombia. Como se señaló atrás con citas de varios de sus promotores el objetivo de las estrategias de ese Plan pasaría a ser la derrota del narcoterrorismo representado centralmente en las FARC.

TABLA 2. ESTRATEGIAS DEL PLAN COLOMBIA 1998 - 2016

Administración en Colombia	Administración en Estados Unidos	Estrategias del Plan Colombia sobre control territorial y cultivos ilícitos	Momento del conflicto armado en Colombia
Andrés Pastrana (1998 – 2002)	Bill Clinton (2004- 2008) – George W. Bush (2001- 2004)	Iniciativa Andina Contra las Drogas Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras batallones antinarcóticos <u>Fumigaciones</u> aéreas con glifosato para debilitar cultivos y finanzas de las guerrillas Plan Nacional de lucha contra las drogas (1998-2002). Se crea el Fondo de Inversiones para la paz (2000): Familias, jóvenes, empleo “en acción”. Plan Colombia entra en la guerra internacional contra el terrorismo y narcoterrorismo.	Diálogos en la zona de El Caguan. Ascenso de las guerrillas y de los paramilitares. Fracaso de negociaciones y polarización con fortalecimiento de las posiciones de solución militar. Inicio de recuperación de las FF.AA.
Álvaro Uribe (2002 – 2006)	George W. Bush (2005 – 2009)	Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006). Control territorial. CCAI (2004). Desarrollo Alternativo contra las finanzas del terrorismo.	Acuerdos de desmovilización entre el gobierno y las AUC, Bloque Central Bolívar y otros

<sup>32</sup> López 2016, *Ibidem*, pág. 210,227.



			naroparamilitares Plan Patriota.
Álvaro Uribe (2006 – 2010)	George W. Busch (2005 – 2009)	Acuerdo militar para uso de bases como plataforma regional (2009). Recuperación Social del Territorio (2007). Centros de Fusión (2007). Plan Nacional de Consolidación Territorial (2009) Salto Estratégico (2009). Programa Contra los Cultivos Ilícitos (2009): DA, EFM, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, GEM. Conpes 36697/2010: Erradicación manual.	Repliegue obligado de las FARC. Reencauche de grupos narcoparas herederos.

Juan M Santos (2010 - 2014)	Barak H. Obama (2009 – 2012)	Política de consolidación de la seguridad democrática. Doctrina de Acción Integral. Recuperación social del territorio. Planes Regionales de CT. Unidad Administrativa para Consolidación T (2011). Programa de Respuesta Rápida RES.0028/2102. PCI: Familias Guardabosques, Erradicación, Prodepaz.	Negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC.
Juan M Santos (2014 – 2018)	Barak H. Obama (2012- 2016)	Política Nacional de Consolidación y Recuperación Territorial.	Negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC. Firma del Acuerdo Final del conflicto y para la construcción de paz.

Fuente: Elaborado por INDEPAZ

El balance de las estrategias en 15 años de Plan Colombia, en lo relativo a la política contra los cultivos declarados ilícitos aporta algunos elementos a tener en cuenta en la próxima etapa.

En cuanto a las zonas de consolidación y los CCAI son pertinentes las conclusiones del “Monitoreo Internacional del Modelos de Acción Integral” realizado por el Centro Internacional de Política, WOLA, INDEPAZ y MINGA en 2011 y 2014.<sup>33</sup> Teniendo en cuenta las formulaciones generales y algunas de las experiencias en las zonas de consolidación ubicadas en la Serranía de La Macarena, Montes de María y Tumaco el ejercicio de monitoreo advirtió en 2011 problemas de ejecución de la estrategia de consolidación territorial que siguieron pendientes de respuesta hasta el 2015.

<sup>33</sup> WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

“El ritmo del ingreso de la institucionalidad civil sigue aun muy lento; esto en parte se debe a que la situación de seguridad es aún compleja. La titulación de tierras continúa rezagada. El personal judicial necesario para combatir la impunidad está ausente. La participación de las comunidades en la definición de las alternativas de desarrollo sigue siendo parcial, como también lo es la coordinación entre la erradicación de cultivos ilícitos, la seguridad alimentaria y la asistencia para el desarrollo. La coordinación permanece siendo un gran reto, principalmente porque muchos de los coordinadores iniciales de los Programas de Consolidación se han ido, ya sea por transferencia a otros lugares o porque salieron del gobierno y han sido reemplazados por nuevos que en la mayoría de los casos no comparten la misma visión que sus antecesores”.<sup>34</sup>

Los problemas del programa de consolidación comienzan con la selección de las zonas que se justifican por condiciones de seguridad y presencia de grupos armados irregulares y por ser núcleos importantes de cultivos ilícitos pero en realidad lo central es el control territorial contrainsurgente. En esas condiciones los territorios escogidos no tienen una coherencia con la realidad socio económica y ambiental de la región. El componente militar se impone incluso para obras cíviles y de bienestar social. La planeación se satura de reuniones y censos de control de las comunidades pero no deja de ser vertical. Las organizaciones de la comunidad son sometidas a la valoración del programa y muchas veces se las confronta con organizaciones creadas por las autoridades y operadores. Se oscila entre el desconocimiento de la institucionalidad local y la injerencia del clientelismo político y de los grandes propietarios o inversionistas. La titulación o formalización es lenta ante las prioridades de seguridad y sustitución de cultivos.<sup>35</sup>

En las evaluaciones se han señalado las experiencias de “consolidación territorial” en Las Varas que incorporan otros elementos participativos o institucionales con resultados positivos. La experiencia en el Consejo Comunitario Rescate las Varas en Tumaco se conoció por el lema “Si se puede” que promovió Antonio Navarro desde la gobernación de Nariño. En pequeña escala se mostró la importancia de partir de los planes de vida y la planeación comunitaria; de asumir la gestión civil con desmilitarización del territorio; crear confianza garantizando la seguridad alimentaria y el control social del territorio, “la comunidad es la que da la seguridad, no el ejército ni la policía militar”; aceptar la sustitución gradual de cultivos ilegales<sup>36</sup>; hacer una gerencia participativa por grupos con apoyo técnico; planes de producción para el mercado local; infraestructura básica para el desarrollo humano; promover la cultura de vida y el fortalecimiento de identidad, autonomía y tejido social.

---

<sup>34</sup> Adam Isacson, En La Macarena, un Programa con “Piloto Automático”, Octubre de 2011. Disponible en <http://ccai-colombia.org/2011/10/07/en-la-macarena-un-programa-con-piloto-automtico/>

<sup>35</sup> Ver Conclusiones del Informe WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co) - Autores Adam Isacson, Yamile Salinas Abdala, et al.

<sup>36</sup> “Lo novedoso de la propuesta es que por primera vez – por lo menos de manera pública – la cooperación de Estados Unidos acepta financiar un programa gradual y concertado de sustitución de cultivos de coca en lugar de imponer el tradicional criterio de “Coca 0”, como condición previa de inversión social”.

En <http://ccai-colombia.org/2011/09/26/si-se-puede-en-el-consejo-comunitario-rescate-las-varas-el-modelo-de-intervencion-de-la-pnct-en-tumaco/>

En los documentos de balance se mencionan los siguientes principios<sup>37</sup>:

- Trabajar áreas extensas por áreas de 40 a 50 hectáreas.
- No fumigar el área intervenida
- Seguridad y cohesión social.
- Vinculación de cultivadores y no cultivadores de coca, para evitar que los no cultivadores siembren para acceder a los programas.
- *Democratizar la democracia*: los proyectos son consultados y revisados por la comunidad.
- Gestionar la concurrencia de los entes gubernamentales como el Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, la Alcaldía, Ecopetrol y la Personería Municipal.

No obstante los logros del programa “Si se puede”, al terminar la administración Navarro dejó de estar como prioridad del gobierno departamental y se frenó por la falta de continuidad de inversiones y proyectos. Se mostraron las limitaciones de la cooperación internacional para una actividad sostenida de mediano y largo plazo y el fuerte impacto de los grupos armados en la región defendiendo sus intereses alrededor de la economía del narcotráfico.

El Plan de Consolidación Integral de La Macarena – PCIM – ha sido presentado como el ejemplo modelo de la consolidación territorial. Fue la mayor apuesta del PNCT – Salto Estratégico - y de los CCAI con los cuales se le dio vida en Colombia. El PCIM se propuso la recuperación del control institucional del Estado; el fortalecimiento de la gobernabilidad local; la erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía lícita; la recuperación de los parques nacionales naturales, y la aplicación de justicia y la protección efectiva de los derechos humanos (AS-CCAI, 2010).<sup>38</sup>

En sus primeros años el PCIM logró llegar a la etapa verde de consolidación en las cabeceras municipales de los seis municipios de La Macarena y en la mayoría de ellos se registró según ONUDC una disminución de 75% de áreas cultivadas con coca. Los balances hablan de vías terciarias construidas o adecuadas por los ingenieros militares y de la inscripción de cerca de 5.000 productores en proyectos legales. Entre 2004 y 2012 se invirtieron más de US\$400 millones de dólares en esos municipios y buena parte articulados al PCIM.

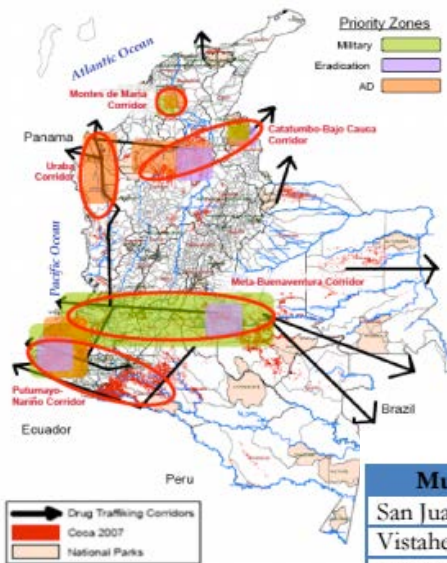
---

<sup>37</sup> Ibídem, Si se puede, 2011.

<sup>38</sup> Presidencia de la República de Colombia, Directiva presidencial 001 de 2009, disponible en [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva\\_presidencial%20salto\\_estrategico.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20salto_estrategico.pdf)



Mapa 19. Estrategia USAID 2009 – 2013



Fuente: USAID, 2009.

Plan de Consolidación Integral de la Macarena CCAI  
CENTRO DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL



Cuadro 10. Avances del PCIM

Municipios	Verde	Amarillo	Rojo
San Juan de Arama	70%	15%	15%
Vistahermosa	40%	30%	30%
Puerto Rico	40%	30%	30%
Mesetas	15%	50%	35%
La Uribe	5% de la cabecera municipal	15%	80%
La Macarena		30%	70%

Fuente: Coordinador Civil del PCIM, 2010.

Fuente: Tomados de Informe WOLA, INDEPAZ et al, 2012. La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en [camilo@indepaz.org.co](mailto:camilo@indepaz.org.co)

Existen muchos balances de esta experiencia y también inventarios de lecciones aprendidas. Aquí destacamos las del “Monitoreo Internacional” del cual participó INDEPAZ. Entre las conclusiones de ese monitoreo y de la evaluación especial del PCIM es pertinente destacar las siguientes que tienen que ver con el Desarrollo Alternativo y las iniciativas sobre desarrollo rural y ordenamiento ambiental:

Aparte de las limitaciones que impone una lógica esencialmente militar ese PCIM falló en inscribirse en una perspectiva regional que incluyera todo el territorio biogeográfico de La Macarena y sus vecindades de influencia y zonas de amortiguación. Esto lo privó de enmarcarse en un Ordenamiento Territorial y Ambiental como requisito de planes sectoriales y poblacionales zonales integrados en la región. Tampoco se contó con los planes de manejo ambiental. Las comunidades no fueron vistas como aliadas sino como un problema o un riesgo, cuando no como productores narcotraficantes.

En cuanto a la política de desarrollo rural “Las acciones del componente civil del PCIM dirigidas al desarrollo económico del territorio han generado tensiones entre un modelo de desarrollo orientado hacia la consolidación de la producción agroindustrial y un modelo local y ambiental dirigido hacia



la economía campesina tradicional”<sup>39</sup>. Aquí se encuentra un problema crucial que algunos líderes locales resumieron con las preguntas: ¿Al servicio de quien se están realizando las obras?, ¿las carreteras son para sacar productos o para sacar trasteos? ¿Cuál es el modelo de desarrollo del territorio? La pregunta se apoya en el impacto del PCIM en desplazamiento tanto rural como desde las cabeceras municipales hacia otras regiones. Y en lo fundamental el modelo se apoya en la fuerza de los proyectos agroindustriales, ganaderos, mineros y petroleros con intereses en territorio y recursos naturales en La Macarena y en áreas reclamadas para ser sustraídas.

Entre los asuntos no resueltos por el PCIM se incluye el del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, trátese de colonos antiguos o recientes, de cultivadores de coca o no. La complejidad del problema reclamó considerar el manejo de población en zonas ambientalmente protegidas como Parques o Reservas Forestales y lo que toca con resguardos indígenas y territorios ancestrales o con figuras colectivas o asociativas como las Zonas de Reserva Campesina. A esto se suman las exigencias de la población desplazada y las demandas y necesidades de reubicación. En cada uno de esos temas se han señalado las carencias del PCIM.

Sobre el acceso a la justicia el mencionado estudio señala los principales problemas:

“i) la presencia precaria y débil de las instancias judiciales en los municipios del PCIM; ii) las complejidades de los procesos agrarios, civiles y penales (sus costos, los problemas de seguridad, las distancias, los aspectos probatorios y las tarifas legales, la poca capacitación de los funcionarios y el desconocimiento de los ciudadanos, etc.); iii) las debilidades institucionales (pocos recursos y precaria infraestructura); iv) las carencias de la política de tierras y territorios que se encuentra en construcción y la no existencia política de restitución de tierras; v) la desarmonización entre acciones entidades con políticas de tierras y territorios, de verdad, justicia y reparación y de retornos ; vi) la desconfianza en las instituciones; y vii) la falta de conciencia entre la población de sus condición de sujetos de derechos”<sup>40</sup>.

Exfuncionarios de instituciones estatales con responsabilidades en el PCIM coinciden en señalar que a pesar del nombre CCAI no se logró efectiva coordinación interinstitucional para la ejecución de los proyectos y en especial los de sustitución o desarrollo alternativo<sup>41</sup>. La intermediación de los operadores se tornó no sólo excesivamente costosa sino vertical frente a las autoridades locales. La eficiencia centralista chocó con la tarea de fortalecer la institucionalidad local y la participación democrática de todos los actores en el territorio. Los entrevistados señalaron como limitación los bajos presupuestos para cada vivienda y para los proyectos productivos, lo mismo que el peso de enfoques familiares en detrimento de los de comunidad y regionales.

---

<sup>39</sup> *Ibíd*em, INDEPAZ – Salinas Abdala Yamile. 2012.

<sup>40</sup> *Ibíd*em, indepaz – Salinas Abdala Y. 2012.

<sup>41</sup> Entrevista de INDEPAZ con exfuncionarios del Ministerio de Ambiente realizadas en junio de 2016. Se reserva el nombre.



Todas estas experiencias territoriales que han sido promovidas en las últimas décadas como parte de políticas del Estado en regiones conflictivas arrojan lecciones para los planes territoriales en el post acuerdo y en la implementación de los acuerdos de desarrollo rural o frente a cultivos declarados-ilícitos.

## ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA NUEVA VISIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ANTE LOS CULTIVOS DECLARADOS ILEGALES EN EL POST ACUERDO

### *PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PREVIA*

La participación de todos los sectores o grupos de interés en la definición de políticas, programas, planes e inversiones relacionadas con los cultivos declarados ilegales es un requisito señalado en los documentos internacionales y nacionales que se refieren al desarrollo alternativo. Es un consenso que esa participación vinculante y decisoria debe darse en todas las fases y que no debe ser entendida como consulta de opiniones o consulta sobre la implementación de medidas ya aprobadas desde arriba.

En las condiciones de Colombia se le ha dado la mayor importancia en los acuerdos de paz y en los pactos con las organizaciones de la Cumbre Agraria, la MIA, ANZORC y las de los grupos étnicos. La consulta y el consentimiento previos en este caso se han identificado como parte de la planeación participativa a todos los niveles, atendiendo a la especificidad étnica y al derecho de todos los sectores. Por ello es central la palabra “concertación” que aplica no solo a los cultivadores sino que procura construir el mayor consenso con las instituciones, autoridades municipales y departamentales, organizaciones civiles y productores en las regiones y zonas y también a escala nacional.

### *DEMOCRACIA DESDE EL RECONOCIMIENTO A LAS ORGANIZACIONES Y SUJETOS SOCIALES*

El proceso de conjunto y la real participación van de la mano con el protagonismo y fortalecimiento de las organizaciones y sujetos sociales y políticos en los distintos niveles. Esta es la clave de la democracia participativa y de la sostenibilidad de los procesos de reconstrucción de comunidades, organizaciones y territorios arrasados por el modelo violento y la guerra. La escogencia desde el gobierno central o desde la jefatura de los programas de los interlocutores en las regiones o zonas ha sido una experiencia negativa e ineficaz, lo mismo que la negativa a reconocer las formas organizativas propias de las comunidades o sectores. A cada nivel – nacional, regional o zonal – corresponden diversas representaciones organizadas legitimadas desde la sociedad y no desde el Estado.

### *SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS DESDE AHORA*

La clave de la implementación de los acuerdos sobre cultivos declarados ilícitos es la puesta en marcha de programas con el conjunto de pequeños productores – campesinos, jornaleros, comerciantes, etc – garantizándoles desde el inicio la sustitución de ingresos de venta de hoja fresca o pasta por ingresos en actividades de nueva producción, ambientales y construcción de bienes e



infraestructura local e incluso ingresos que sostengan esta transición. Los acuerdos con la MIA, las mesas regionales y comunidades en zonas de afectación por políticas anticultivos y economías cocaleras deben implementarse con urgencia y en donde sea importante la presencia de las FARC (en condiciones especiales pactadas) adelantar experiencias preparatorias con su concurso que le ofrezcan opciones a los pequeños productores, zonas y regiones y neutralicen el control de territorios por narcotraficantes, narcoparamilitares y otras organizaciones asociadas a la producción y tráfico de cocaína.

### *LA VISIÓN DE BIENESTAR Y EL OBJETIVO*

Para comenzar a caminar es mejor saber a donde se quiere llegar y lo que se pretende lograr, decía un filósofo chino. Y no se necesita esperar a los resultados de grandes estudios sobre líneas de base o re - caracterizaciones territoriales, poblacionales, sectoriales, nacionales e internacionales para lograr una visión común de esa relación entre desarrollo humano sostenible, desarrollo rural integral y nueva política sobre cultivos hoy ilegales. Lo que se necesita es un proceso adecuado que puede darse en todos los cuadrantes, en todas las direcciones y con los sujetos determinantes. En un primer momento es importante que el ejercicio cuente con la participación de la Cumbre Agraria y sus diversos sectores, de las mesas regionales, de las organizaciones más dinámicas y representativas del sector rural. Y desde allí en un proceso en espiral que interactúe con las mesas de negociación en Quito y con las autoridades e instituciones desde las entidades territoriales a lo nacional.

### *INTEGRALIDAD: LA PARTE QUE CONTIENE TODO*

La Mesa de Interlocución y Acuerdos y la Cumbre Agraria han propuesto emprender 10 pilotos de sustitución integral de cultivos de uso ilícito y en particular de coca. Y la Mesa de La Habana se propone avanzar en una **acción conjunta demostrativa** como preámbulo a otras que se harían como parte de la implementación de todos los acuerdos. Son tres retos relacionados pero diferentes. Si se acepta que es necesaria una nueva visión e incluir los planes integrales de sustitución en la reforma al desarrollo rural y entre los programas de desarrollo con enfoque territorial ¿Cómo evitar la improvisación o la repetición de los errores de la sustitución y/o erradicación compulsiva o de la desarticulación a todo nivel? ¿Cómo desmilitarizar las estrategias en materia de cultivos de uso ilícito? ¿Cómo evitar la maniobra de inversiones rápidas superficiales que se ofrecen como preámbulo de lo que no se define a mediano y ni siquiera a corto plazo?

En el capítulo “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se enuncian pautas que sirven de punto de partida pero que pueden tener diferentes rutas de implementación.

La pauta más importante es precisamente la de la integralidad que significa interdependencia de modo que en el caso de los PNIS sólo tienen posibilidad de formulación y aplicación concreta en su relación con el desarrollo rural redefinido y en la institucionalidad democrática y participativa que atraviesa todos los acuerdos.

Este criterio de integralidad se refiere también a la ubicación de territorios y regiones en el conjunto de la realidad nacional y no como islas de influencia de la ilegalidad o el crimen.



Además, la integralidad implica que afrontar el problema de los cultivos declarados ilícitos, con un nuevo enfoque depende también de las redefiniciones en el conjunto de la política frente a las sustancias psicotrópicas. Y se ha dicho que con una demanda sostenida de sustancias y con centros de acumulación dedicados desde la legalidad al lavado de activos, las mejores acciones contra la oferta, y en particular en contra del eslabón más débil, son reversibles a mediano plazo.

Sin agotar los sentidos de la integralidad, a los anteriores hay que agregar la que se reclama entre los componentes en el territorio y en el marco de los PNIS adecuados a cada región y zona escogida.

Para resolver esta compleja trama y hacer los primeros ensayos de implementación de los acuerdos se puede apelar a una metodología de proceso en matriz y no lineal. Esto, por ejemplo, quiere decir que una acción demostrativa, piloto o un PNIS de zona, es ante todo un ejercicio de preparación para la implementación del conjunto y no una experiencia de erradicación o de sustitución local o con impacto en un grupo de veredas. Debe aceptarse como premisa que no es posible avanzar con éxito, y menos llevar a cabo una ruta completa en una parte, sin que este funcionando el todo.

### *SIMULTANEIDAD*

Experiencias como los proyectos de inversión rápida que se han promovido con el argumento de ganar confianza han mostrado que la simulación de la participación para identificar una lista corta de acciones pequeñas o de apoyo a la subsistencia no produce procesos duraderos y menos de alcance transformador en la economía y en las instituciones de un territorio. La lección aprendida es que debe emprenderse desde el principio la planeación participativa de los cambios estructurales sostenibles con proyección a 10 y 20 años. La simultaneidad significa que al mismo tiempo se concertan planes de urgencia y medidas transitorias que se ubican como parte de la preparación o creación de condiciones para los procesos de cambio estructural. Además la simultaneidad reclama la marcha del conjunto de acuerdos en su interrelación y la implementación en el conjunto de los territorios y no en focos o por secuencias de territorios que van escalándose.

### *ENFOQUE DE TERRITORIOS, POBLACIONES Y ÉTNICO*

Los enfoques territoriales y poblacionales son indisolubles en la planeación participativa del desarrollo rural y de los PNIS como componentes de ella. La planeación participativa en general tiene por objetivo las mejores condiciones de vida de la población considerada en sus comunidades, grupos, unidades productivas, organizaciones, instituciones y familias. Y si se trata de esa planeación en un territorio delimitado no cambia el objetivo vital. No se desarrolla el territorio sino sus gentes. No se trata de producir bienes sino de producir condiciones para que la población tenga un mejor vivir y pleno disfrute de los derechos humanos. Lo mismo puede decirse de los procesos de ejecución.

La territorialidad en Colombia se concreta en regiones, zonas, entidades administrativas o interrelación entre partes de ellas. Las variables que las definen son, entre otras, biogeográficas, sociales, étnicas, de género, culturales, económicas, ambientales institucionales, de infraestructura pública, de conectividad, de seguridad y conflictividad violenta y armada y todo en su relación



con la diversidad poblacional. Las economías ilegales, incluidos el narcotráfico, la corrupción a costa de lo público y la explotación fraudulenta de los recursos naturales (desde la legalidad o la ilegalidad) se evalúan desde las variables principales y su impacto en el bienestar.

En lo que se refiere a los territorios colectivos indígenas y de comunidades negras el enfoque poblacional desde la diversidad es el ordenador de los planes territoriales en las regiones o zonas. Y esa perspectiva prevalece también para las comunidades campesinas que conforman relaciones culturales y socio económicas territorialmente identificables.

Es fundamental en todos los territorios considerar el papel especial de la juventud y de las mujeres. Su participación y la definición de metas para su bienestar y oportunidades de vida digna son indicadores clave para toda política y programas.

### *ACCESO A LA TIERRA, AL AGUA E INFRAESTRUCTURA*

Los planes de reconversión de regiones impactadas por la economía de la coca cubren de manera directa el 22% del territorio y se relacionan con toda la ruralidad. Son impensables sin una verdadera política de formalización y acceso de los campesinos a la tierra y recursos necesarios para unas economías sustentables y dignas. En las zonas cocaleras es crucial el acceso a la tierra que significa iniciativas de formalización con un mínimo de condiciones que definen la Unidad Básica Campesina o de pequeña producción suficiente para tener ingresos equivalentes a la canasta básica familiar y un excedente de capital para la reproducción cualificada de la economía campesina. El acceso a tierra y a los recursos productivos incluye los planes de desarrollo con enfoque territorial que permitan la garantía de derechos sociales básicos y las condiciones de infraestructura, mercadeo, tecnología, crédito y otras identificadas como parte del desarrollo rural integral.

Dada la importancia en el país de los territorios colectivos y protegidos por razones ambientales, debe dársele toda la importancia a los enfoques étnicos y ambientales en la definición de acceso a tierras, reubicación de poblaciones, incluidos los desplazados forzados.

### *REGIONES, ZONAS, NUCLEOS Y COMUNIDADES*

Las regiones en las que se ubicarán los PNIS, si se es coherente con la integralidad y la visión de bienestar son parte de las regiones de la planeación del esfuerzo especial de desarrollo humano sostenible en la nueva etapa post acuerdos. No son por lo tanto las regiones de influencia cocalera y sus alrededores o vecindades aunque por los determinantes de esas economías ilegales existe grandes coincidencias con las regiones que presentan los más bajos indicadores de desarrollo humano y dentro de ellos los de pobreza, NBI, déficit de servicios sociales básicos y de realización de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Los componentes de la territorialidad en Colombia son las regiones, que a su vez se pueden subdividir en zonas. Para esa regionalización se puede tomar como referencia el mapa propuesto por el DNP en 2012 como parte de los documentos previos del Plan Nacional de Desarrollo 2008 – 2012 que tomó en cuenta una matriz de variables similar a la enunciada atrás pero con énfasis socioeconómico. Se pueden considerar unidades más pequeñas y darle coherencia tomando en



cuenta las variables étnica y de la huella del conflicto y la vulnerabilidad de los municipios. Si se cruza con la regionalidad propuesta por la Unidad de Consolidación territorial en su documento de marzo de 2015 ya mencionado, se encuentran cercanías. La diferencia está en los criterios de ubicación de zonas que para la UCT son identificadas por influencia de los núcleos cocaleros más fuertes. En la lógica de la visión de bienestar esas zonas se deben establecer por las potencialidades de desarrollo humano sostenible y de cooperación entre comunidades, sectores sociales, económicos y las instituciones estatales.

### *DIVERSIDAD DE SUJETOS Y DE TERRITORIOS*

La planeación participativa que incluye las reformas transformadoras, los nuevos programas, PCT, PNIS deberá afrontarse desde la diversidad social, la multiculturalidad y el pluralismo económico en las regiones y zonas del país que se escojan para esfuerzos especiales o de acciones afirmativas territoriales y poblacionales. Esta perspectiva choca con la idea de regiones, de zonas homogéneas o exclusivamente rurales como regla. También choca con la idea de reducirse a las zonas de reserva campesina, resguardos o consejos comunitarios y por lo mismo a ámbitos zonales o de núcleo de cultivos declarados ilícitos.

La diversidad, la complementariedad y complejidad en los territorios delimitados para la planeación participativa, son condiciones socioeconómicas y culturales para la posibilidad del desarrollo humano sostenible en su integralidad. Esto significa que sin descuidar las acciones afirmativas frente a los sectores sociales más vulnerados, discriminados o excluidos y sin subordinar los planes específicos de fortalecimiento de la pequeña producción es esencial la articulación con la mediana y la gran producción y con la intervención del Estado no sólo como proveedor de bienes públicos básicos, sino como garante de la universalidad de los DESC-A (derechos económicos sociales culturales y ambientales) y como agente productivo promotor del desarrollo y de economías mixtas y solidarias.

La diversidad de sujetos conlleva el reconocimiento de derechos y la inclusión en las políticas y programas económicos y sociales a campesinos, pescadores, jornaleros, comerciantes locales, medianos empresarios, transportistas, profesionales o trabajadores independientes. Esos sujetos establecen o pueden construir formas de asociación o cooperación que forman parte de la infraestructura para la reconversión productiva regional.

### *PLANES DE DESARROLLO EN LOS TERRITORIOS CON ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL.*

En la elaboración de los planes regionales y zonales el OT-A es un eje articulador fundamental tanto para las áreas de protección ambiental como las de vocación productiva. La puesta en marcha de una nueva política de DRI y de reconversión económica de territorios, es la oportunidad para hacer las cosas al derecho, tal como se estableció desde 1991 como mandato constitucional. El ordenamiento territorial y ambiental obliga a ubicar todas las acciones en su relación óptima de protección del medio natural; a promover la reorganización administrativa teniendo en cuenta los ecosistemas y la historia de las poblaciones y culturas. La provincia, la asociación de municipios, las regiones y zonas de DRI se deben articular como base para la planeación participativa.

La normatividad en torno a las zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, exige dar tratamientos diferentes a los proyectos que allí se emprendan. Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las Zonas de Reserva Forestal, son inalienables, y en ellas son incompatibles la siembra de cultivos ilícitos, la ocupación y el desarrollo de actividades agropecuarias, proyectos de infraestructura y erradicación con químicos.

### *PNIS Y PLAN DE URGENCIA*

Con criterios como los anteriores se puede delimitar el alcance de los pilotos entendidos como las acciones de preparación de los procesos participativos para la formulación de los planes regionales integrales, los planes de desarrollo rural con enfoque territorial y poblacional y los PNIS.

Los pilotos o acciones conjuntas demostrativas pueden ser entendidos también como componentes de un plan de urgencia para la transición. El objetivo de ese plan es ayudar a la creación de las condiciones para la implementación de los acuerdos en regiones y zonas consideradas estratégicas para los planes de nivel general, regional o zonal y sus componentes incluida la respuesta a los cultivadores y comunidades relacionadas con las economías de cultivos declarados ilícitos. Los planes de urgencia – como si se tratara de una porción holográfica – deben ajustarse a la visión de bienestar y guiarse entre otros por los criterios de integralidad, diversidad y democracia participativa ya enunciados. Un ejemplo de lineamientos para un Plan de Urgencia de transición hacia la implementación de los acuerdos fue esbozado por INDEPAZ en diciembre de 2015 y sirve para leerlo en términos de aprestamiento para los PNIS.

### *GRADUALIDAD TRANSICIÓN...*

La gradualidad parte del reconocimiento de que la reconversión productiva en los territorios, con planes regionales y zonales integrales es la matriz para la sustitución de cultivos declarados ilícitos por economías legales diversificadas. La estabilidad de las nuevas economías depende de la creación de condiciones estructurales para el bienestar de la población y de las comunidades. La sustitución compulsiva de la coca y la marihuana ha demostrado que alimenta el efecto globo o de migración de los cultivos a otras zonas o regiones. Incluso en una misma zona si no hay reales alternativas de ingresos sostenidos y economías integrales, los pactos voluntarios se convierten en antesala de medidas represivas o de diversas modalidades de sanción. La gradualidad puede estar acompañada de estrategias especiales como la compra de cosechas. (Ver documento sobre el tema).

### *SEGURIDAD PERSONAL Y SEGURIDAD HUMANA*

Entre los objetivos de la política sobre reconversión productiva en territorios con economías ilegales y presencia del narcotráfico hay que destacar el de reducir y neutralizar los factores de violencia que destruyen vidas y condiciones de existencia de la población. El enfoque de seguridad humana coloca como eje de las estrategias la creación de condiciones sociales y económicas de



bienestar en un ambiente de *convivencia democrática* y subordina a ellas los componentes coercitivos; enfoca la seguridad desde la garantía de los derechos humanos y no como orden impuesto por el miedo o la militarización. La clave de la seguridad se coloca en el control social del territorio ejercido con las organizaciones de las comunidades y una efectiva pedagogía de la paz y la no violencia, con la colaboración de la guardia indígena y cimarrona en territorios colectivos y de las organizaciones campesinas en sus comunidades y zonas. Las acciones de orden frente a la delincuencia le corresponden a la Policía y las Fuerzas Armadas deben intervenir sólo excepcionalmente cuando se trate de neutralizar grandes estructuras dotadas con armas de combate y funcionamiento jerarquizado.

### *DESCRIMINALIZACIÓN DEL PEQUEÑO PRODUCTOR CAMPESINO*

Para el éxito de los programas o planes de reconversión regional es esencial considerar al campesino y a los pequeños productores asociados como aliados de la institucionalidad y no como criminales narcotraficantes. Esta descriminalización debe incluir al pequeño campesino con menos de 5 hectáreas (han existido normas con menos de 5 en el Plante o menos de 3 hectáreas en PDA) en cultivo de coca, a los asalariados que intervienen en el proceso en la finca y en el comercio local. El choque entre las políticas de represión y la obligación de garantizar el derecho al desarrollo debe resolverse dando supremacía a los derechos humanos y a la supervivencia.

### *NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLÍTICA SOBRE CULTIVOS DECLARADOS ILÍCITOS*

La ubicación de los planes sobre cultivos declarados ilícitos como parte de la reforma rural integral reclama su ubicación y dirección desde las instituciones encargadas del desarrollo económico y social y no desde las unidades dependientes de las políticas de seguridad o de lucha contra el crimen. La seguridad y las FF.AA deben concurrir por supuesto en los territorios pero no ser las articuladoras de la reconversión económica de regiones. Lo mismo puede decirse sobre el papel de instancias internacionales contra el crimen y el delito así sea parte del sistema de las Naciones Unidas.

En la nueva institucionalidad le corresponde un lugar central al Ministerio de Agricultura y a las agencias creadas para gerenciar los asuntos de tierras y desarrollo rural. Una agencia especial puede hacer la coordinación inter institucional que requieren los planes y programas de reconversión regional de economías afectadas por políticas y economías cocaleras.

### *RECURSOS ESPECIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS Y DE LOS PNIS*

La dimensión de los retos de implementación de la Reforma Rural Integral y de la nueva política sobre cultivos declarados ilícitos requiere esfuerzos adicionales en materia de inversiones públicas, desde las comunidades, organizaciones y empresas. Los estimativos de costos realizados por la Unidad de Consolidación Territorial, Planeación Nacional o en los programas de sectoriales relacionados, son insuficientes para la etapa post acuerdos. La dimensión del esfuerzo nacional y

del aporte internacional de corresponsabilidad debe tener como referencia el Plan Marshall promovido en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.



## BIBLIOGRAFÍA:

### Libros

APEP- Asociación peruana de estudios e investigaciones para la paz (1990), Cocaína: problemas y soluciones andinos. APEP, Lima.

Esquivel, Javier (2016), Los narcos gringos. Una radiografía inédita del tráfico de drogas en Estados Unidos. Ed. Grijalbo. Mexico.

González Posso, Camilo (2016), Selección de textos sobre políticas de la guerra antidrogas y sus estrategias. Publicaciones 2005 a 2016. Revista Punto de Encuentro. INDEPAZ.

González Posso, Dario (2000), Cultivos ilícitos , narcotráfico y agenda de paz, Ediciones Mandato por la Paz, Bogotá D.C.

Isacson, Adam(2011). En La Macarena, un Programa con “Piloto Automático”, Octubre de 2011. Disponible en

<http://ccai-colombia.org/2011/10/07/en-la-macarena-un-programa-con-piloto-automtico/>

López Claudia (2016), ¡Adios a las FARC ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y Mercado para unir las tres colombias, Ed. Debate, Bogotá D.C.

Ortiz, Cesar (2001), La estrategia del programa de desarrollo alternativo en Colombia. Ponencia presentada en “Foro sobre Cultivos Ilícitos en Colombia”, Bogotá, Universidad de Los Andes. Versión [http://ww.home.talkcity.com/rainbowct/cultivosilicitos/cesar\\_ortiz/estrateg.htm](http://ww.home.talkcity.com/rainbowct/cultivosilicitos/cesar_ortiz/estrateg.htm)>,

Salinas Abdala Yamile, Ochoa Jaramillo Doris, (2001),\_“Estrategia de desarrollo alternativo y pactos voluntarios para la sustitución de los cultivos con fines ilícitos” Documento de la Defensoría del Pueblo, Bogotá D.C.

Sanchez Cristo Julio (2016), El País que se hizo posible. 15 años del Plan Colombia. Hablan los protagonistas. Ed. Planeta, Bogotá D.C.

Walsh J, Sanchez-Garzoli X, Salinas-Abdala Yamile (2008), La aspersión de cultivos de uso ilícito en Colombia, una estrategia fallida. WOLA Washington.

Youngers, C. Rossin E. (2005), Drogas y democracia en América Latina. Editorial Biblos – WOLA. WOLA, INDEPAZ et al, 2012.La mirada ciudadana a la consolidación territorial, disponible en [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

### Documentos oficiales

Colombia (2013), Protocolo - pacto con Ecuador. Define zona de exclusión de fumigaciones áreas con glifosato. Disponible en <http://cdn.ipsnoticias.net/wp-content/uploads/2013/10/Acuerdo-glifosato-Ecuador-Colombia.pdf>

Colombia, (2008), Decreto 3770 Consulta previa con comunidades afrodescendientes. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=32817>

Colombia, D-Ley 4161 (2011), Crea Unidad Administrativa Especial para la Consolidación territorial. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44679>



Colombia, Decreto 2613 (2013), Protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa. Disponible en

[http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2013/dec\\_2613\\_2013.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2013/dec_2613_2013.pdf)

Colombia, Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupeficientes. Disponible en <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-30-de-1986-estatuto-nacional-de-estupeficientes/>

Colombia, Directiva presidencial 10 (2013), Guía para la consulta previa. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Directivas/Documents/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%20N%C2%B0%2010%20DEL%2007%20DE%20NOVIEMBRE%202013.pdf>

Conpes 0001 (2009), Coordinación para el Plan Nacional de Consolidación. Disponible en [http://52.23.164.1/findeter/docs/directiva\\_presidencia\\_0001\\_2009.htm](http://52.23.164.1/findeter/docs/directiva_presidencia_0001_2009.htm)

Conpes 2734 (1994), Plan Nacional de Rehabilitación, Dirección Nacional de Estupeficientes, Consejería Presidencial para la Política Social Santafé de Bogotá D. C. Disponible <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2734.pdf>

Conpes 2896 (1996). Amplía la cobertura PLANTE. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2896.pdf>

Conpes 3218 (2003), PCI- Programa nacional de erradicación de cultivos ilícitos. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf>

Conpes 3669 (2010), Política Nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos DA para la consolidación territorial. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf>

Consejo Nacional de Estupeficientes, (1995), “Compromiso de Colombia Frente al Problema Mundial de la Droga: Plan Nacional”; Santafé de Bogotá. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>

Corte Constitucional (2014), Auto 073, Medidas de prevención, protección y atención para las comunidades afrodescendientes del pacífico. Disponible en [http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202014/003.%20Auto%20073%20de%2027%20de%20marzo%20de%202014.%20Medidas%20de%20protecci%C3%B3n%20y%20prevenci%C3%B3n%20para%20las%20comunidades%20afrodescendientes%20de%20Nari%C3%B1o.pdf)

[04/AUTOS%202014/003.%20Auto%20073%20de%2027%20de%20marzo%20de%202014.%20Medidas%20de%20protecci%C3%B3n%20y%20prevenci%C3%B3n%20para%20las%20comunidades%20afrodescendientes%20de%20Nari%C3%B1o.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202014/003.%20Auto%20073%20de%2027%20de%20marzo%20de%202014.%20Medidas%20de%20protecci%C3%B3n%20y%20prevenci%C3%B3n%20para%20las%20comunidades%20afrodescendientes%20de%20Nari%C3%B1o.pdf)

Corte Constitucional Sentencia SU/383 (2003), Consulta previa comunidades indígenas. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm>

Defensoría del Pueblo (2000), Los cultivos ilícitos, política mundial y realidad en Colombia. Bogotá D.C. Disponible en <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=279661&indexSearch=ID>

Dirección Nacional de Estupeficientes. Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, Colombia 1998 – 2002. Disponible en <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Centro-de-Documentacion/Drogas/Colombia/PLAN-DE-DROGAS-1998/>

Incora (1996), Acuerdo 024, Fija criterios generales y procedimientos para delimitar áreas de ZRC. Disponible en <https://prezi.com/mpwthoq-twjo/acuerdo-024-de-1996-zonas-de-reserva-campesina/>

Minjusticia (2015), Lineamientos para el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia. Disponible en [http://procurement-notices.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=38557](http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=38557)



Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (2000), Oficio PNDA –DG-000-0-4709. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2799.pdf>

Plante (1996), Decreto 0472 Diario Oficial No. 42.746, Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6509.pdf>

Resolución 1054 (2003), Se modifica plan de manejo ambiental. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/pesig/resolucion-1054-2003-MMA.pdf>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014) Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT - documento aprobado por Comité Directivo. Bogotá D.C. <https://es.scribd.com/doc/286056827/Politica-Nacional-de-Consolidacion-y-Reconstruccion-Territorial-Pncrt>

Presidencia de la República de Colombia (2009). Directiva presidencial 001 de 2009, disponible en [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva\\_presidencial%20\\_salto\\_estrategico.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf)

### **Entidades internacionales**

BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (2014), Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas, GIZ, Disponible en <https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-esp-desarrollo-alternativo.pdf>

UNOCD (2014). DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis, [https://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)

UNODC (2016). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf) 27/06/2016.

Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Desarrollo Alternativo, celebrada en Lima del 14 al 16 de Noviembre de 2012. Consultado en [http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion\\_lima.pdf](http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion_lima.pdf)

### **Otros documentos**

Cumbre Agraria, Campesina, Indígena, Afrocolombiana y Popular (2016), Pliego Unificado, Minga. Disponible en <https://www.desdeabajo.info/fondo-editorial/item/28932-pliego-paro-31-de-mayo-de-2016.html>

Delegaciones de Paz del Gobierno y las FARC-EP (2014). Comunicado conjunto Número 36. **Acuerdo sobre “Solución al problema de las drogas ilícitas”** en <http://www.pazfarc-ep.org>  
Nuevo Acuerdo - Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá D.C. 24 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>



Mandato regional para la sustitución social, gradual, concertada, estructural y ambiental, de los ingresos derivados de los cultivos de uso ilícito en el Catatumbo. <http://www.las2orillas.co/la-sustitucion-de-cultivos-proponen-los-campesinos-del-catatumbo/> . El Tarra Norte de Santander, 1 de Septiembre de 2013

Propuesta campesina, en el periódico Voz Disponible en <http://www.marchapatriotica.org/index.php/voluntarios/78-mia/523-propuesta-campesina-que-el-gobierno-compre-la-hoja-de-coca>

Mandato Regional, 2013. Foro Regional sobre solución al problema de las drogas ilícitas. San José del Guaviare, 1, 2 y 3 de octubre de 2013.

[https://issuu.com/manuel paz69/docs/sistematizacion\\_de\\_las\\_propuestas\\_d](https://issuu.com/manuel paz69/docs/sistematizacion_de_las_propuestas_d)

### **Entidades internacionales**

BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (2014), Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo Principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas, GIZ, Disponible en <https://www.giz.de/expertise/downloads/giz2013-esp-desarrollo-alternativo.pdf>

UNOCD (2014). DESARROLLO ALTERNATIVO: EVALUACIÓN TEMÁTICA MUNDIAL Informe final de síntesis, disponible en [https://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)

UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf) 27/06/2016.

Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Desarrollo Alternativo, celebrada en Lima del 14 al 16 de Noviembre de 2012. Consultado en [http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion\\_lima.pdf](http://www.comunidadandina.org/doc2011/declaracion_lima.pdf)

.....





Página anterior: Clásico ejemplo de un espécimen de Coca en una etapa madura. Dibujo de Paloma Violeta González Santos basado en las ilustraciones del libro de Mortimer, Golden W. "History of Coca, the Divine Plant of the Incas" (1901).

## **II. SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS**

### **- FORMULA CON COMPRA ESTATAL DE LA COCA -**

## ABREVIATURAS

DANE	Departamento Nacional de Estadística
EBR	Empresa Básica Rural
Ha.	Hectárea
INCODER	Instituto Colombiano de desarrollo rural
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
KGM	Kilogramo
Km <sup>2</sup>	Kilometro cuadrado
MIA	Mesa de Interlocución y Acuerdos
OCDI	Observatorio de Cultivos Declarados Ilícitos
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
SMLV	Salario mínimo legal vigente
TM	Tonelada métrica
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNODC	Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito
UPAC	Unidad Productiva Agrícola con Coca
UPA	Unidad de Producción Agrícola
UBRC	Unidad Básica Rural Campesina
UBRI	Unidad Básica Rural Indígena
UBRCN	Unidad Básica Rural el Comunidades Negras
ZRC	Zona de Reserva Campesina
UNICIENCIA	Universidad de la Ciencia

## INTRODUCCIÓN

La opción de transición de las unidades productoras agrarias con coca – UPAC – a Unidades Básicas Rurales Campesinas legales – UBRC- ha sido promovida por distintas políticas tal como se analiza en el documento “Los acuerdos de La Habana y la nueva política para los cultivos declarados ilícitos”. Ahora la cuestión que se busca resolver en las condiciones de post acuerdos entre el gobierno y las FARC es el diseño de una ruta de formalización del conjunto de la actividad productiva de las familias, comunidades y regiones que han estado sustentadas en alguna medida en la economía de la coca y los circuitos de la producción de pasta base o base de cocaína. Esa ruta es similar o convergente con la que se ha esbozado en las mesas de concertación en regiones afectadas por la política antidrogas y la economía cocalera.

Son muchas las variables que deben considerarse para encontrar un camino efectivo que signifique un aumento de la frontera de bienestar para las comunidades y personas en esos territorios. En este texto sólo se analiza la hipótesis de incluir en un esquema de reconversión de las UPAC la compra de la hoja de coca en las principales regiones productoras bajo la condición suspender toda venta de hoja fresca o pasta para el procesamiento de clorhidrato de cocaína. Este supuesto incluye la aproximación basada en el conocimiento científico que diferencia la coca (*Erythroxylum coca* y otras variedades) del clorhidrato de cocaína.

En este texto se hace en primer término una reseña de informaciones científicas sobre la composición y usos de la hoja de coca. Se presenta la propuesta de incluir la compra de cosechas de esa hoja como un componente de los programas o planes de sustitución de ingresos y reconversión de economías y regiones con fuerte incidencia de políticas y cultivos de coca. Además se explica la fórmula de sustitución de ingresos y usos y se dan algunas referencias sobre costos y presupuestos necesarios para un programa de reconversión que incluya transitoriamente la compra de cosechas de hoja de coca.

## LA HOJA DE COCA NO ES DROGA NI COCAÍNA

Entre los alcaloides presentes en la hoja de coca (0,8%) se encuentran el cinemil *cocaína*, *tropococaína* y *cocaína* que son distintos a su vez del *clorhidrato de cocaína*. En estado natural, como parte de la hoja, estos alcaloides no tienen efectos negativos en la salud ni producen alteraciones de conciencia en el consumo tradicional indígena o en tizanas o infusiones, como si lo hace el clorhidrato de cocaína comúnmente identificado como cocaína.<sup>42</sup>

Esta diferencia es una evidencia científica que obliga a distinguir una planta de un producto que la usa como insumo pero que es esencialmente distinto en tanto es el resultado de una transformación que incluye reacciones químicas.

Según Sentencia No. C-176/94 de la Corte Constitucional (Tratado internacional reservas/tratado internacional declaraciones Convención de Viena 1988),

“No se puede colocar en el mismo plano la planta coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no sólo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos”<sup>43</sup>

En la exposición de motivos del proyecto de ley sobre la hoja de coca, elaborado por INDEPAZ y MamaCoca en 2003 se ilustran las virtudes y usos de la coca y su composición:

- El arbusto de coca es un recurso renovable cuya existencia en lo que hoy es territorio nacional colombiano data, “según evidencia directa, los 50 años de nuestra era. Ya desde los años cuarenta del siglo XVI, la coca era considerada el producto agrícola más importante de los Andes... Era cultivada igualmente por mestizos y colonos españoles y su hábito era ampliamente difundido en la zona del Cauca entre grupos diversos<sup>44</sup>.
- La coca ha sido utilizado ancestralmente en forma de alimento (complemento dietético, mate y mambeo) y medicina natural (dolores de cabeza, problemas estomacales, analgésico local, mal de altura...).
- La coca es una fuente probada de nutrientes para satisfacer los requerimientos humanos en calcio, fósforo, vitamina A y riboflavina.

---

<sup>42</sup> Kunihiro Seki, Yoshito Nishi Coca, un biobanco: investigación científica sobre alimentación, curación y regeneración. La Paz, Bolivia, tika & teko 2012

<sup>43</sup> INDEPAZ (2003). Ley de Coca, Citado en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/10/LEY-DE-COCA.pdf>

<sup>44</sup> Ley 30: El Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas, por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura. Citado en [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/legislación\\_tematica/mamacoca\\_ley\\_de\\_coca.htm](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/legislación_tematica/mamacoca_ley_de_coca.htm)

· Hay muchos usos tanto tradicionales, como no tradicionales de la coca que apuntan a innovadoras soluciones al impasse actual. Formas como el padú brasileño bien podrían servir para desintoxicar usuarios problemáticos de cocaína, mediante una absorción más lenta y equilibrada de los alcaloides. El padú o el mambeo, cuya forma pulverizada reúne todos los requisitos de un producto para las nuevas generaciones, es efectivo y de manejo fácil y tiene un perfil sano: selvático y ecológico, orgánico e integral<sup>45</sup>.

· Esta lista no exhaustiva de alternativas para la coca, permite encontrar soluciones: soluciones ambientales, soluciones para el desarrollo y la reinserción social, soluciones rituales y pragmáticas para el consumidor, y soluciones de paz.

Cada 100 gramos de hoja de coca contiene:

Nitrógeno total	20.06 mg.	Calcio	997.62 mg.
Alcaloides totales no volátiles	0.70 mg.	Fosfato	412.67 mg.
Grasa	3.68 mg.	Potasio	1.739.33 mg.
Carbohidratos	47.50 mg.	Magnesio.	299.30 mg.
Beta caroteno	9.40 mg.	Sodio	39.41 mg.
Alfa caroteno	2.76 mg.	Aluminio	17.39 mg.
Vitamina C ...	6.47 mg.	Bario	6.18 mg.
Vitamina E ...	40.17 mg.	Hierro	136.64 mg.
Tiamina (vitamina B 1)	0.73 mg.	Estroncio	12.02 mg.
Riboflavina (Vitamina B 2)	0.88 mg.	Boro	6.75 mg.
Niacina (factor p.p)	8.37 mg.	Cobre	1.22 mg.
Zinc	2.21 mg.	Cromo	0.12 mg.
Manganeso	9.15 mg.		

Alcaloides naturales de la coca<sup>46</sup>.

La coca posee 14 alcaloides naturales:

- Cocaína: Es el éster metálico de la benzoil egnonina, tiene propiedades anestésicas y analgésicas. Egnonina: Es un derivado carboxilado de la atropina, tiene propiedades de metabolizar grasas y glúcidos, carbohidratos y adelgazar la sangre.
- Pectina: Es absorbente y antidiarreico, junto a la vitamina E, regula la producción de la melanina para la piel.
- Papaína: Esta proteasa (que en mayor proporción contiene la papaya) es muy parecida en su estructura a la catepsina animal, es un fermento que acelera la digestión.
- Higrina: Excita las glándulas salivares cuando hay deficiencia de oxígeno en el ambiente. Globulina: Es un cardiotónico que regula la carencia de oxígeno en el ambiente, mejorando la circulación sanguínea, evita el “soroche” (mal de altura)

<sup>45</sup> Convención de Viena 1961, Artículo 1, num. 1, literal f) Por "hoja de coca" se entiende la hoja del arbusto de coca, salvo las hojas de las que se haya extraído toda la ecgonina”. Ley 30: El Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas, por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura. Citado en [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Legislacion\\_tematica/mamacoca\\_ley\\_de\\_coca.htm](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/mamacoca_ley_de_coca.htm)

<sup>46</sup> INDEPAZ (2003). Ley de Coca, Citado en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/10/LEY-DE-COCA.pdf>

- Pyridina: Acelera la formación y funcionamiento del cerebro, aumenta la irrigación sanguínea a la hipófisis y las glándulas.
- Quinolina : Evita la formación de caries dental junto con el fósforo y el calcio.
- Conina: anestésico. .
- Cocamina: analgésico.
- Reserpina: Regula la presión arterial en hipo e hipertensión y ayuda a la formación de células óseas.
- Benzoina : Propiedades terapéuticas para la gastritis y las úlceras.
- Inulina: Refresca y mejora el funcionamiento del hígado, la secreción de la bilis y su acumulación en la vesícula, es diurético, ayuda a eliminar las sustancias nocivas y tóxicas no fisiológicas . Es un polisacárido que produce aumento de las células de la sangre Atropina.

[“Estos 14 alcaloides, los aminoácidos que contienen, los ácidos y las vitaminas A, B1, C y E, la tiramina, niacina y riboflavina, la convierten en la planta más completa del universo en NITROGENO NO PROTEINICO, que es el que elimina las toxinas y patologías del cuerpo humano y le proporciona dos propiedades de solubilidad e hidratación, obteniendo combinaciones óptimas con frutas medicinales”].

Las propiedades de la hoja de coca han sido probadas durante 4.500 años y hoy son documentadas en estudios científicos en varios países. En el libro Coca, un Biobanco, los investigadores japoneses Kunihiro Seki y Yoshito Nishi ilustran los estudios realizados para el uso sano y farmacéutico de la hoja de coca. Muestran que en las comunidades y países en donde se consume cotidianamente la hoja de coca no sólo se ha comprobado su valor nutricional y sus usos positivos para la salud sino que no existe en siglos un registro de enfermedades por ese consumo y mucho menos de muerte asociada a él. En esta valoración hay una diferencia radical con el alcohol o el tabaco.<sup>47</sup>

La síntesis de usos saludables de la hoja de coca que nos ofrece el mencionado estudio de los científicos japoneses puede ser una referencia en la construcción de nuevas políticas y en las normas de regulación que vienen gestándose en el Congreso de la República y en el Ministerio de Salud y de Seguridad Social. Aquí resumimos el capítulo pertinente.

#### EFFECTOS Y PROPIEDADES AL MASTICAR LA HOJA DE COCA O UTILIZARLA TRITURADA

- ✓ No se presenta dependencia, aunque se mastique la hoja de coca diariamente.
- ✓ Al masticarla desaparece el sueño y se logra una concentración mental para trabajar.
- ✓ El efecto desaparece 20 minutos después de masticar la hoja. Después se puede tener un sueño profundo.
- ✓ Al aplicar la hoja de coca pulverizada sobre la piel como en máscaras faciales se incrementa el metabolismo de la piel, disminuyen manchas cutáneas, arrugas y manchas seniles.
- ✓ El cloroplasto que se encuentra en la hoja con su masticación elimina bacterias peridontales. El efecto antibacteriano ayuda en mejoras en diabetes mellitus.
- ✓ El ejercicio de masticación de la hoja de coca incrementa la histamina intracerebral, previniendo la demencia.
- ✓ Con la masticación de la hoja de coca se mejora la hipertensión sistémica.
- ✓ La hoja de coca estimula el sistema nervioso simpático y la actividad sexual.

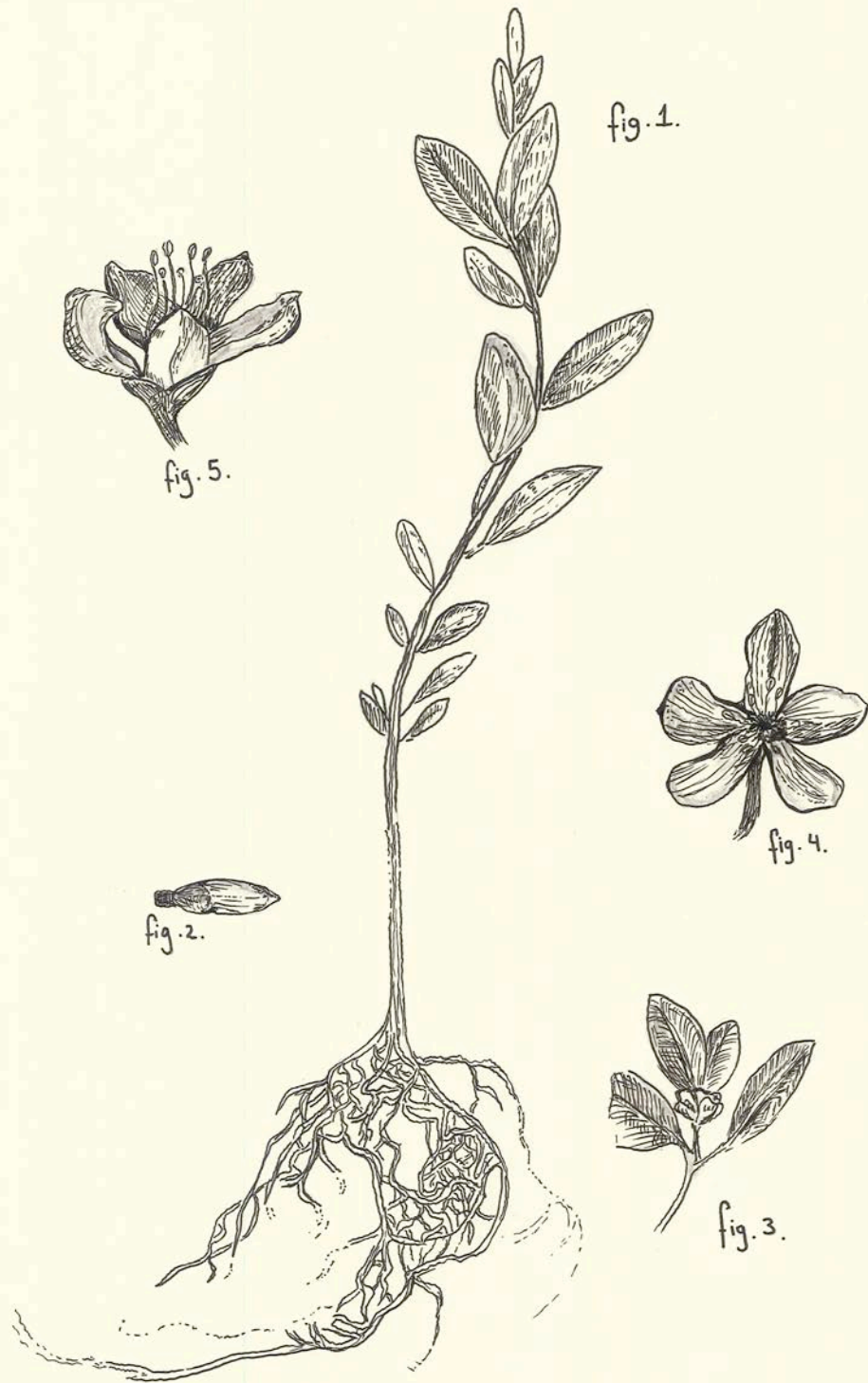
---

<sup>47</sup> Kunihiro Seki, Yoshito Nishi Coca, un biobanco: investigación científica sobre alimentación, curación y regeneración. La Paz, Bolivia, tika & teko 2012



- ✓ Al masticar la hoja de coca se absorben las vitaminas, minerales y sustancias antioxidantes en el organismo y se logra mantener la homeostasis y la longevidad.
- ✓ La absorción de clorofila que se logra en la masticación habitual tiene efectos inhibitorios de la carcinogénesis, reduce los niveles de colesterol, combate la anemia, entre otros.

Un capítulo aparte merecen los usos medicinales de cada uno de los 14 alcaloides que contiene la hoja de coca y en particular la cocaína. En este texto nos limitamos a los usos de la hoja de coca y dejamos para posteriores trabajos las referencias a las investigaciones y protocolos farmacológicos para usos medicinales controlados de la cocaína.



- Fig. 1.** Planta joven de coca junto a su raíz fibrosa
- Fig. 2.** Pétalo visto desde arriba
- Fig. 3.** Flor en capullo
- Fig. 4.** Flor vista desde arriba
- Fig. 5.** La flor abierta

## LA COMPRA DE COSECHAS

El punto de partida de este ejercicio son los documentos entregados por los campesinos de la MIA en la mesa de diálogo instalada con el gobierno en 2014 después del paro nacional agrario. La propuesta de compra de cosechas de hoja de coca fresca fue sustentada por la MIA y también por las mesas regionales en Catatumbo y Putumayo. La Cumbre Agraria la incluyó en sus pliegos en 2015 y 2016. Una propuesta similar fue enunciada desde el Ministerio de Salud en 1991 y después en 2005 cuando se presentó el proyecto de Ley de Coca en la Cámara de Representantes.

En el recuento de antecedentes no sólo hay referencias por propuestas desde las organizaciones campesinas o centros de pensamiento, sino que incluso desde posturas muy distantes en la política nacional se han escuchado voces en esa dirección de la compra de cosechas como una entre muchas herramientas de respuesta a la reproducción de las actuales economías cocaleras. Álvaro Uribe, siendo Presidente habló del tema y fue reseñado en la prensa bajo el título “denme la hoja y tenga la platica”<sup>48</sup>. Y más recientemente Julián Wilches y Juan Carlos Garzón<sup>49</sup>, exfuncionarios de la Dirección de Nacional de Política sobre Drogas (Minjusticia), se refirieron a la propuesta. Pedro Arenas se refiere a estos antecedentes en artículo publicado por El Espectador<sup>50</sup>:

“Drogólogos” conocidos en círculos del gobierno colombiano, Julián Wilches y Juan Carlos Garzón, en un artículo publicado por La Silla Vacía introdujeron esta semana una sugestiva pregunta: ¿Qué pasaría si el gobierno compra la coca? Habría que resolver unas preguntas antes de tomar esa decisión. Jacques Chirac en 1996, siendo presidente de Francia; Álvaro Uribe en 2005, siendo Presidente en ejercicio en Colombia, y César Gaviria como expresidente y miembro de la Comisión Global de Drogas en 2015, también hablaron de esto antes, así como Andrés Gil, de la Mesa de Interlocución Agropecuaria, y Camilo González, director de Indepaz, quien lo propuso desde el Cauca hace casi dos décadas”.

La propuesta de compra de cosecha de hoja fresca de coca puede justificarse teniendo en cuenta los posibles usos de la coca para productos farmacéuticos, de consumo alimenticio o de uso como materia prima en la industria. Además un monopolio estatal transitorio de las compras permite disminuir radicalmente la oferta al mercado ilegal de pasta básica, base de cocaína o clorhidrato de

---

<sup>48</sup> Uribe Álvaro, citado en El Tiempo, 26 de febrero de 2006. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1930116>

<sup>49</sup> Wilches julian , Garzón Juan C. ¿Y si el gobierno compra la coca? 2016. Disponible en <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/y-si-el-gobierno-compra-la-coca-53198>

<sup>50</sup> Arenas Pedro, Comprar la Coca, El Espectador 6 de marzo de 2016 . Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/comprar-coca-articulo-620605>



cocaína y llegar a pactos zonales y regionales de reconversión de economías ilegales con posibilidades de regulación, control, sustitución gradual y verificación de objetivos.

En este texto se han comparado costos, precios, remuneración y utilidades teniendo como unidad la hectárea de cultivo de coca y a partir de esos datos unitarios se ha estimado el monto de la inversión estatal que tendría que hacerse para la compra de la cosecha a 100.000 unidades productoras agrícolas cocaleras en un proceso que crezca desde el año uno al quinto año. Este componente de la estrategia de reconversión a UBRC tendría un costo anual promedio de US\$1.500 millones de dólares en los primeros cinco años. El conjunto de la estrategia con una cobertura regional integral deberá incluir no solo a las UPAC y sus vecinos sino a las comunidades y regiones y por lo mismo es sólo un componente de los planes de desarrollo rural integral y de los programas de desarrollo con enfoque territorial y PNIS. Los ejes de la estrategia de reconversión económica de regiones son:

1. La compra de cosechas
2. Un ambicioso programa de obras públicas y dotación de fincas campesinas y territorios colectivos.
3. La diversificación productiva y
4. La regulación con leyes para usos saludables: alimenticios, industriales y medicinales de la hoja de coca.



## INGRESOS DE LA UNIDAD PRODUCTORA AGRÍCOLA CON COCA A PARTIR DE COSTOS Y PRECIOS UNITARIOS

Los ingresos del pequeño cultivador de coca en el año 2015 los estimamos considerando datos del Informe de ONUDC publicado en junio de 2016<sup>51</sup>, el estudio de la Policía Nacional “Coca, deforestación, contaminación y pobreza”(2014)<sup>52</sup> y la sistematización de las entrevistas realizadas en el primer semestre de 2016 por investigadores del OCDI – Indepaz que hicieron visitas a los municipios de Argelia (Cauca), San Miguel, Puerto Asís (Putumayo) y a regiones del Caquetá y Guaviare<sup>53</sup>.

El cuadro resumen muestra que los ingresos anuales del pequeño cultivador de coca es de aproximadamente 12 millones de pesos por hectárea de coca en la finca. Lo que significa un millón de pesos mensuales por hectárea sumando:

- Ingresos por los jornales trabajados en alguna de las actividades de siembra, mantenimiento, cosecha.
- Ingreso adicional por proceso de producción de pasta base de coca a partir de las hojas frescas.
- La utilidad neta después de descontar todos los costos de producción a la venta de la pasta base de coca equivalente a las cosechas de una hectárea al año. En caso de venta de hoja fresca de coca sin procesar la ecuación funciona con Q2 – cantidad en kgms de hoja de coca y Precio del kgm de hoja de coca.
- Otros ingresos en la finca o UPAC.

$$U = (Q1 * \text{Precio PB/kgm}) - (\text{Costos jornales/ha} + \text{C-insumos/ha} + \text{C. Equipos} + \text{C. Cuota Tx} + \text{R} + \text{i})$$

Q1 = cantidad de pasta base de coca que se produce con la hoja fresca de coca cosechada en una ha. Durante un año. ( En promedio nacional el 65% de los cultivadores hacen la transformación a pasta base).

Precio PB = precio de venta de la pasta base de coca por parte del cultivador

Cuota Tx = total anual de pagos de cuota por parte del cultivador a grupos armados ilegales que cobran por seguridad o permanencia en la zona

R = valor equivalente al costo anual de arriendo del predio cultivado con coca. Retribución por inversión en disposición del lote en las actividades previas a la siembra.

---

<sup>51</sup> UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf) 27/06/2016.

<sup>52</sup> Policía Nacional, Dirección de antinarcóticos, 2014. Coca, deforestación contaminación y pobreza. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022014-coca-deforestacion-contaminacion-pobreza.pdf>

<sup>53</sup> Las entrevistas y talleres fueron realizadas en 2016 por Javier Cuadros C, Jherardin Mosquera C en Putumayo y Cauca. Diana Valenzuela aportó datos de Caquetá y Guaviare.



I = intereses pagados a prestamistas locales o sobre costo por crédito en la tienda o almacenes de suministros.

Para realizar este cálculo se partió de los siguientes indicadores o cifras de promedio nacional.

Tabla 1. INDICADORES DE PRODUCCIÓN Y PRECIOS EN UNIDADES AGRÍCOLAS DE PRODUCCIÓN CON COCA

	ONU DC 2015	Otras fuentes 2015
Área afectada con coca - has	126.952	200.000*
Area de cultivo de coca- has	96.000	159.000**
Rendimiento promedio de hoja de coca fresca- Kgm/ha/año	4.800	
Número promedio de cosechas al año	4,6	5*
Producción potencial de hoja de coca fresca tm/año	454.000	
Producción potencial de clorhidrato de cocaína – tm/año	646	
Rendimiento promedio de clorhidrato de cocaína kgm/ha cosechada	6,8	
Precio promedio ponderado de la hoja de coca - pesos/Kgm	2.900	2.700*
Precio promedio de la hoja de coca en sitio de producción - pesos/kgm	3.000	2.800*
Precio promedio de la pasta básica de cocaína - pesos/Kgm	2.005.700	2.300.000*
Precio promedio del clorhidrato de cocaína - pesos/Kgm	4.747.300	4.000.000*
Incautaciones de cocaína	252	
Número de hogares involucrados en el cultivo (100.000 campesinos y 100.000 asociados).	74.500	200.000

Fuente: ONU DC, 2016. Informe de monitoreo 2015. \*Indepaz, entrevistas y grupos en talleres en Putumayo, Cauca, Tumaco, Guaviare y Caquetá.

Se estima que por hectárea se requiere un jornal adicional a la familia, o lo equivalente en jornales para cosecha (raspachines) o labores de siembra, soqueo, mantenimiento o resiembra.

El promedio mensual por UPAC se calculó asumiendo que además de los ingresos derivados del cultivo de la coca, el productor y su familia realizan otras actividades para su subsistencia en fincas o parcelas que tienen en promedio menos de media UAF promedio nacional. En algunas regiones como los municipios de San Miguel y Puerto Asís en Putumayo y en Argelia -Cauca se hicieron entrevistas sobre el tamaño de las fincas con coca y los grupos focales coincidieron en un tamaño medio de 5 hectáreas por finca. Esas cifras no coinciden con los datos del informe de UNODC que colocan más del 76% de las UPAC con áreas superiores a 10 hectáreas, especialmente en la región central, Caquetá, Putumayo y Catatumbo.

Tabla 2. Tamaño de la finca cocalera – UNODC 2015

<b>Región central</b>	
UPAC entre 10 y 50 has	67%
UPAC entre 5 y 10 has	28,90%

UPAC entre 1 y 5 has	3%
<b>Catatumbo</b>	
UPAC entre 10 y 50 has	38%
UPAC entre 5 y 10 has	38,60%
UPAC entre 1 y 5 has	20%

Fuente: Elaborado con datos del informe de monitoreo sobre 2015. UNODC, 2016

A pesar de la existencia de muchos estudios sobre la economía de la coca no hay una base empírica y microeconómica suficiente sobre la finca cocalera y las diversas modalidades de producción en predio ajeno. Este déficit es significativo cuando se trata de buscar alternativas y considerar todas las variables de producción y sus condiciones sociales y culturales.

Según el estudio de la Policía Nacional el ingreso mensual de la UPAC por hectárea es cercano a \$1.200.000 de 2015. Si el pequeño productor utiliza dos parcelas dentro de su finca con 0,79 hectáreas cada una, se tendría un ingreso familiar por coca cercano a 2,7 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Tabla 3. Ingresos en finca cocalera 2016

Ingreso por coca en UPAC/ha	2015
Ingreso total anual de agricultor y familia /ha	13.972.432
Ingreso total anual de agricultor y familia en 1,5 has	19.064.451

Fuente: Policía Nacional, Coca, deforestación, contaminación y pobreza, 2014. INDEPAZ, datos ajustados por inflación a 2016

En todos los casos se estiman ingresos brutos que descuentan solo los pagos por insumos y jornales a personas externas al núcleo familiar. En ningún cálculo se descuentan los costos de capital o depreciación de herramientas y equipos, ni los costos de créditos informales. En ocasiones, no bien cuantificado, se presenta pago por arriendo de la parcela o acuerdo de riesgo compartido.

Con ese escenario de ingresos desde varias fuentes, puede justificarse hacer los cálculos con un promedio mensual de ingreso de la UPAC de \$1.000.000.

Si se asume que 100.000 familias cultivan en promedio una hectárea de coca/año sus ingresos totales anuales son de US\$387 millones de dólares. Un programa a 10 años tendría que garantizar sustitución de ingresos y usos para permitirle al campesino de la actual UPAC más los campesinos sin tierra vinculados a la economía cocalera un equivalente en ingresos por remuneración al trabajo por encima de los US\$3.877 millones de dólares a precios de 2016.

Esa sustitución de ingresos es la que debe buscarse reconociendo además que el horizonte de condiciones de vida para el campesino no puede limitarse a la condición actual que lo mantiene por debajo de la línea de pobreza.



*La meta en ingresos familiares debe ser la de nuevas unidades básicas rurales con ingresos netos equivalentes al costo de la canasta básica familiar, más un excedente de capital suficiente para la reproducción ampliada y cualificada de la finca campesina y para la mejoría en indicadores de desarrollo humano de la familia y la comunidad.*

Esa sustitución de ingresos y usos de las zonas y regiones con coca deben considerar también la variable seguridad y neutralización de la demanda ilegal para la producción de cocaína. Y para que esto opere se requiere concertar con los cultivadores y asociados en la producción local cocalera un gran programa de compra estatal de cosechas y un plan de desarrollo rural integral que se fundamente en el fomento de la pequeña y mediana producción.

Si no se ofrece al campesino de las UPAC y UPA la compra cosechas y opciones nuevas de ingresos, en el post acuerdo y en los próximos años se operará una sustitución de actores en los territorios de modo que las mafias de narcotraficantes que dominan la cristalización y las rutas hacia el exterior establecerán relaciones más directas con los productores de hoja de coca, pasta básica o base de coca, surgirán nuevos intermediarios y la regulación armada será ejercida por nuevos actores armados o por la ampliación de la influencia de los narcoparamilitares.

En esos programas regionales y zonales se debe tener en cuenta a todos los actores o sujetos económicos incluidos los campesinos sin tierra que jornalean en las fincas cocaleras y en las de producción legal, los asalariados de la producción de pasta básica, pequeños transportistas, comerciantes locales y demás grupos involucrados en esas economías en territorios impactados por la economía de la coca.

La compra de sembrados y cosechas debe tener el precio pactado con las comunidades en sus asambleas en las zonas cocaleras para que en territorios no étnicos<sup>1</sup> todas las plantas de coca pasen a ser de propiedad del estado y de asociaciones autorizadas y todas las cosechas sean monopolizadas por las agencias estatales creadas para compra, almacenamiento, procesamiento de la hoja de coca o su venta regulada.

En los territorios étnicos de indígenas y comunidades negras las autoridades propias deben asumir la regulación para dedicar los cultivos sólo a la cosecha de hoja de coca para usos ancestrales y la producción de alimentos y productos saludables que ya son una larga lista en Colombia y en la región andina. Ese marco regulatorio autónomo, que tiene ya varios capítulos, se deberá armonizar con las normas que para el efecto se definan en nuevas leyes, decretos y otros actos administrativos.

## LA UAF EN LA NUEVA UNIDAD BÁSICA RURAL CAMPESINA

El esfuerzo del Estado y de todos los sectores comprometidos con la reconversión de economías afectadas por políticas y economías cocaleras debe tener como referencia las condiciones de ingreso



de la Empresa Básica Rural o Unidad Agrícola Familiar definida en la Ley 160 de 1994. Aquí la denominamos Nueva Unidad Básica Rural para definirla no solo en área mínima de subsistencia de la familia campesina, sino en equivalentes de ingreso que pueden ser mejor referencia para el ordenamiento de políticas y de unidades productivas mixtas.

Sobre la UAF se encuentra una compilación sobre su desarrollo legal y aplicación práctica en varias publicaciones de Indepaz. En especial en los libros “Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia”<sup>54</sup> y “Megaminería y reasentamientos forzados”<sup>55</sup>. Aquí rescatamos algunos de los planteamientos de esos textos para aplicarlos a la construcción de referentes cuantitativos de la Nueva Unidad Básica Campesina en los planes de sustitución de ingresos y usos de las economías cocaleras.

La reglamentación de la UAF por parte del Incoder cuantificó en 2009<sup>56</sup> su equivalencia a 4 salarios mínimos mensuales vigentes, dos de ellos por concepto de la remuneración de la mano de obra familiar y dos adicionales como excedente capitalizable. Con esas cifras se hicieron los estudios para establecer el área necesaria de la unidad familiar en cada región distinguiendo usos agrícolas, forestales, ganaderos o mixtos. La aplicación de la UAF ha sido múltiple, comenzando por servir de medida en la formalización de tierras a colonos en baldíos de la nación y aplicándose en todo el país para el ordenamiento territorial y las definiciones catastrales y sobre distribución de la tierra.

El Incoder y las autoridades del sector han reconocido en su momento la necesidad de revisar al menos cada seis años la UAF y su equivalencia en ingresos y en hectáreas. Un proceso en ese sentido se inició en 2014 sin conclusiones aún conocidas. Los estudios de Indepaz arriba mencionados han aportado al tema relacionando el ingreso mínimo que debe permitir la UAF con el costo de la canasta básica familiar más los excedentes capitalizables. Esa medida debe definirse como el mínimo y un rango que permita superar la línea de pobreza y lograr mejoras progresivas en la Unidad Básica Rural. Por ello se asume la pequeña producción como la que permite ingresos entre una y dos UAF, es decir entre 4 smlv y 8 smlv<sup>57</sup>. La medida del Incoder en 2009 está apenas en la línea de pobreza lo que significa una situación precaria y de riesgo permanente de deterioro de los ingresos que lleva a reducir los excedentes reinvertibles y a aumentar la trampa del endeudamiento.

Sin entrar por ahora a modificar el área equivalente actual de la UAF en cada región homogénea, la Unidad Básica Campesina o Rural debe entenderse como una Unidad Familiar o de pequeña producción mixta, en permanente transformación, que combina actividades agrícolas, pecuarias,

---

<sup>54</sup> Proyecto de protección de tierras y patrimonio, Acción Social de la Presidencia de la República, 2013. UAF, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Capítulo 1 elaborado por Camilo González Posso y Yamile Salinas Abdala.

<sup>55</sup> González Posso Camilo, 2014, Reasentamientos forzados en La Guajira, Indepaz.

<sup>56</sup> Incoder, 2009, Acuerdo 202, artículo 1: el excedente capitalizable es el equivalente mínimo a dos SMLV; la contraprestación del trabajador por la utilización de su mano de obra y de otro miembro de la familia equivale a otros dos SMLV. Disponible en

[http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202009/acuerdo\\_2009\\_202.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202009/acuerdo_2009_202.pdf)

<sup>57</sup> Se asume microfundio con menos de una UAF, pequeña producción más de una UAF hasta dos UAF. Mediana producción más de dos UAF hasta 10 UAF, macrofundio por encima de 10 UAF en propiedad privada no colectiva.



forestales, piscícolas y otras de transformación o valor agregado artesanal o industrial de pequeña escala. No excluye ni el trabajo asalariado estacional de un tercero en la UBRC ni el jornaleo o actividades asalariadas de miembros de la familia en otros lugares. Ese conjunto de ingresos es el que se ubica en la franja de la pequeña producción.

Esta definición es más apropiada para la realidad de la economía campesina e incluso para leer las economías en territorios étnicos. El tipo ideal de producción familiar agrícola o agropecuaria con ocasional pago de jornales externos esta ampliamente superado por las transformaciones de las empresas rurales pequeñas. Lo más frecuente es la combinación de actividades productivas en la finca campesina o en las economías familiares con múltiples actividades internas y en su entorno. Se conforman en realidad comunidades que son mucho más que la agregación de fincas y campesinos sin tierra pues forman un conjunto social, económico y cultural con alta movilidad en la zona e incluso en la región.

El poblado es tan importante como la parcela que es el centro de comercio local, mercado de trabajo y espacio de socialización; se forma una constelación comunitaria que a su vez se articula con cabeceras veredales y municipales para una interrelación permanente.

En consecuencia con la realidad descrita, que retoma lo dicho en varios informes de OCDI - Indepaz<sup>58</sup> y en relatos de académicos y cronistas, la vida económica y social se reproduce desde esa constelación comunitaria. La movilidad es una constante lo mismo que la inestabilidad derivada de las condiciones de ilegalización y militarización de los territorios, pero también por las dinámicas de la juventud y de las mujeres.

Las expectativas de los jóvenes no se centran en repetir las vidas inciertas de sus padres y ellos, sobre todo las mujeres, presionan para la pronta migración de sus hijos e hijas de modo que se construyan un futuro menos azaroso o expuesto a la vinculación a la guerra, a las muchas violaciones de los derechos humanos o a la influencia de grupos armados ilegales.

Los jóvenes se socializan en contacto con los mensajes de la globalización y los estilos de vida urbana tanto como en su medio local y construcciones culturales. Esa tensión se hace mayor con el avance educativo y la revolución de expectativas de la juventud que choca con la presión para vincularse desde la adolescencia a la actividad productiva en la finca, el cultivo de coca o el jornaleo.

## FORMULA DE SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS

En ese contexto se ubica la UBRC y se debe calcular la equivalencia de sus ingresos:

Ingresos de la UBRC = I(VHCoca + PanC + PPF + JFC + VA<sub>t</sub> + SP<sub>Amb.</sub> + Subsidio Escolar + CEstInv + SSocial)

---

<sup>58</sup> Javier Cuadros C, Jherardin Mosquera C, De la finca cocalera a la finca de economía campesina: caso Puerto Asís, San Miguel y Argelia, OCDI -INDEPAZ, 2016 - Diana Paola Valenzuela Reconversión de la finca cocalera en el Caquetá, OCDI -INDEPAZ, 2016.

VHCoca: Venta de hoja de coca al centro de acopio estatal

PanC: Equivalente a los productos de pan coger producidos en la finca o UBRC

PPF: Ingresos obtenidos por los proyectos productivos en la UBRC con trabajo familiar y ocasional jornalero.

JFC: Jornaleo de miembros de la familia en actividades externas a la finca

VAt: Ingresos netos de actividades de transformación de los productos o insumos obtenidos en la finca y de otros necesarios para actividades manufactureras o de pequeña agroindustria de alimentos o insumos.

SPAmb: Salarios por servicios ambientales de protección de aguas, bosques o biodiversidad, más salarios por reforestación.

Subsidio Escolar: subsidio estatal a la familia por permanencia de los niños y jóvenes en la escuela veredal, para estudios de bachillerato o educación media o superior.

CEstInv: Certificado de estímulo a la fidelidad en los programas destinado a proyectos productivos

SSocial: subsidio de salud y seguridad social

La política y los planes de sustitución de ingresos y usos deben encaminarse a garantizar el crecimiento de cada uno de los componentes de la fórmula y a garantizar el funcionamiento del conjunto. *Concurren por lo tanto acciones micro económicas y de impacto en las UBRC y condiciones favorables en las zonas y en las regiones consideradas.*

En este documento se concentra la atención en la economía campesina pero la fórmula de sustitución de ingresos y usos puede adaptarse para consultar alternativas similares en los territorios étnicos y de común acuerdo con sus comunidades y autoridades. Esta dimensión étnica es fundamental por muchas razones, incluido el peso de los cultivos de coca en resguardos y territorios de los consejos de comunidades afrodescendientes que representan 36% del total nacional de hectáreas cultivadas. No se ha dado en Colombia un acuerdo sobre la UAF en territorios colectivos y se tendrá que confrontar la equivalencia en ingresos de la UBRC a la pequeña producción dentro de comunidades étnicas.<sup>59</sup>

La compra estatal de cosechas significa que a cambio de una asignación mensual pactada por las comunidades y la agencia estatal pertinente, los cultivadores de una zona se obligan a seguir las instrucciones sobre el destino de la hoja de coca. Según las regiones o zonas el ente estatal puede ordenar la cosecha para ser entregada en hoja fresca o con una transformación inicial (por ejemplo picada y mezclada para su uso como insumo).

La efectividad de la reconversión productiva de las UBRC está en la decisión de poner en marcha un programa a gran escala con recursos suficientes para lograr el compromiso en zonas completas y disuadir la resiembra, cosecha ilegal, migración de cultivos y venta de hoja fresca o pasta para la fabricación de cocaína.

---

<sup>59</sup> Mendoza, Diana, 2013. Tenencia de la tierra en propiedad colectiva, en UAF concentración y abandono forzado de tierra en Colombia, PPTP, Indepaz, pág.



La fórmula puede servir en todas las regiones pero los coeficientes de las variables cambian según las condiciones de cada una de ellas y de sus zonas. Así por ejemplo en algunas partes puede tener mayor participación la variable de protección ambiental e incluso llegar a ser el eje de la sustitución de ingresos y usos; tal es el caso de las UPAC que se han ubicado en parques naturales o en zonas de reserva forestal de baja intervención o no susceptibles de medidas de sustracción.

Un ejemplo de UBRC mixta y ambiental es la propuesta por la ZRC del Pato – Balsillas<sup>60</sup>, que parte de considerar esencial que cada unidad familiar se encargue de la preservación como bosque natural de una cantidad equivalente a 0,5 AUF actuales, o que se le amplíe el área en virtud de un área excluida de cualquier explotación agropecuaria o forestal. Además de ese componente ambiental se le daría un peso o coeficiente a las demás fuentes potenciales de ingresos.

El componente de ingresos salariales en las comunidades, zonas y regiones se incrementa con el crecimiento de los proyectos productivos en las fincas (UBRC) que requieren mano de obra externa pero es fundamental la vinculación de trabajo comunitario remunerado para obras locales de vías, saneamiento básico, equipamiento social y otras con altas externalidades. El mejoramiento o construcción de vivienda rural por autoconstrucción es otra línea en este componente salarial que vincula a personas de la UBRC y a campesinos sin tierra.

Un papel central en la curva ascendente de ingresos ocupa la reconversión productiva de zonas y regiones con nuevos proyectos productivos con valor agregado o de pequeña agroindustria desde las fincas. La producción de bienes saludables con coca es una de las opciones que se pueden fomentar en procesos asociativos y comunitarios. En la actualidad la oferta de productos con hoja de coca procede de las comunidades indígenas que venden coca molida para aromáticas, harina de coca, bebidas refrescantes, ungüentos y fórmulas medicinales para dolores musculares o problemas de presión (soroche), entre otros. En algunas zonas de importante influencia indígena se pueden propiciar acuerdos o asociaciones para ampliar este tipo de oferta. Pero al mismo tiempo existen experiencias de producción artesanal de papel a partir de la hoja de coca y se han hecho experimentos de uso de la coca para otros productos medicinales o para concentrados. En Bolivia se ha estudiado la posibilidad de uso de la coca para producir abonos.

En el modelo de sustitución de usos que aquí se presenta se supone un gasto público o inversión decreciente en compra de cosechas de hoja de coca que tiende al mínimo sustituyendo parte de la producción en venta directa de hoja de coca para usos legales, industriales, alimenticios o medicinales. También se considera que una porción puede dedicarse a manufactura en la finca o en empresas asociativas. Todo ello sin excluir los casos de UBRC sin uso alternativo de la hoja de coca y abandono de esa opción agrícola. Este conjunto de escenarios lleva a suponer un decrecimiento del costo anual de la compra de cosecha, comenzando en US\$387 millones en el año uno y llegando al mínimo en el año diez. La idea es no reducir la inversión de recursos estatales en tanto se espera el crecimiento simultáneo de los demás componentes, incluidos subsidios y estímulos.

---

<sup>60</sup> AMCP, Asociación Municipal de Colonos del Pato, ZRC del Pato y Balsillas, 2012



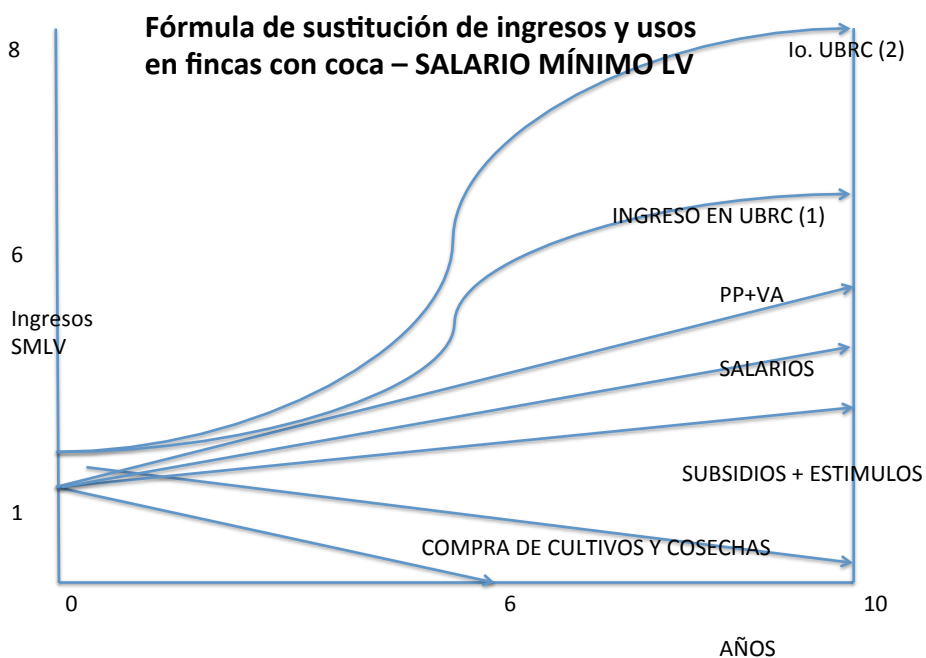
Pero al mismo tiempo tanto en las actuales UPAC como en las fincas campesinas que no producen coca es esencial el impulso a nuevos proyectos productivos, agrícolas, pecuarios, piscícolas, forestales, con actividades agroindustriales y comerciales de pequeña y mediana escala.

La definición de estímulos especiales por fidelidad a los programas de reconversión y de desarrollo rural integral en las zonas y regiones busca neutralizar tendencias a la migración o resiembra. La idea es estimular la formalización y las economías legales con acciones positivas que premien la cooperación comunitaria y familiar desde la UBRC en los programas de desarrollo rural integral. En esta línea se plantean mecanismos como los Certificados de Estimulo a las UBRC; además se definirían mecanismos de relación entre avances en reconversión y el acceso a subsidios sociales, educativos y por servicios de protección y gestión ambiental.

La formula de sustitución de ingresos y de usos de la coca tiene supuestos que se sustentan en el documento “Los acuerdos de La Habana y la nueva política sobre cultivos declarados ilícitos”. Entre ellos esta la simultaneidad con la implementación de los acuerdos en todos los temas incluidos los de reforma rural integral, ampliación de la democracia, derechos de las víctimas, justicia y seguridad. El logro de las metas equivalentes en ingresos y salarios mínimos legales, supone también transformaciones en productividad pero debe evaluarse en cada zona o región la relación con la UAF y con las necesidades de formalización de propiedad y de acceso a tierra por parte de los pequeños productores.

## DINÁMICA DEL MODELO

La dinámica del modelo resumido en la FORMULA DE SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS en fincas cocaleras se resume en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaborado por INDEPAZ con base en la “fórmula de sustitución de ingresos y usos en fincas cocaleras”

El punto de partida es la actual UPAC con un ingreso medio de un millón de pesos (Col\$1.000.000). Y al mismo tiempo la finca campesina sin coca con un ingreso familiar de 1smlv. La meta a 5 años es consolidar las UBRC con o sin coca como pequeños productores que tengan un ingreso equivalente al que hoy define la UAF (2009) y que es de 4SMLV. Esto significa sacar a las familias campesinas de la línea de pobreza con una dinámica de crecimiento con potencialidades de llegar en 10 años a ingresos equivalentes entre 6SMLV Y 10 SMLV.

Se proyecta la compra de cosechas de coca a seis años y una línea decreciente de compra de hoja de coca como insumo en industrias sanas. En perspectiva se incorpora la hoja de coca en algunos proyectos productivos agroindustriales en la UBRC y en asociaciones de productores.

Acompañando estas transformaciones en ingresos de la finca o UBRC es urgente la regulación de los cultivos partiendo del reconocimiento del valor nutricional y farmacéutico de la hoja de coca y declarando ilegal sólo el uso para la producción de pasta básica o de cualquier insumo para clorhidrato de cocaína. En esta línea se ha propuesto retomar el proyecto de ley de hoja de coca legal que elaboró Indepaz en 2005 y fue presentado en la Cámara de Representantes por Pedro Arenas, entonces congresista por El Guaviare. Con algunas variaciones ese proyecto ha sido retomado en 2016 por el Senador Juan Manuel Galán y el Ministerio de Salud y Seguridad Social ha preparado algunos decretos reglamentarios sobre la manufactura de medicamentos e investigaciones a partir de la hoja de coca. Con criterios científicos y técnicos se han proyectado normas sobre licencias o sobre las condiciones agroecológicas de los cultivos de coca adecuados para fines industriales en salud; con ese enfoque se pueden regular procesos productivos agrícolas y rutas de reconversión de cultivos que hoy se hacen con abuso de agroquímicos e incontrolados impactos ambientales.

## COSTO DE LAS INVERSIONES

Los costos de un programa de reconversión como parte de los planes de desarrollo con enfoque territorial y de los planes en las regiones y zonas son costos de inversión productiva para el desarrollo humano en las economías campesinas y en toda la ruralidad incluidas las economías en los territorios colectivos y diversas modalidades de pequeña, mediana o gran empresa.

Un componente esencial en los planes regionales es la inversión regional y zonal en obras públicas de infraestructura, en saneamiento básico, ordenamiento y gestión del agua y recursos naturales, protección ambiental, equipamiento social y comunitario. Se incluye también un plan masivo de mejoramiento de la vivienda rural y otro de reforestación. Lo novedoso del nuevo enfoque deberá ser la real realización de planes de inversión participativos con intervención remunerada de las comunidades en la formulación, gestión, ejecución y veeduría a las obras e interventorías. Todo esto con algunos criterios que permitan neutralizar la corrupción y garantizar la vinculación de mano de obra local en todos los niveles.

La inversión en compra de cosechas para usos alternativos de la hoja de coca, puede acompañarse del impulso de clúster en las zonas o de acuerdos de venta con algún valor agregado previo para grandes empresas productoras de cartón, papel o de otros bienes. La producción de medicamentos, alimentos y bienes de consumo con coca deberá ser objeto de regulación legal que tenga en cuenta requisitos de calidad y en especial los derechos del conocimiento ancestral de pueblos indígenas, con las debidas consultas, y que le dé prioridad a las asociaciones de pequeños productores.

Este componente de compra de cosechas y las políticas de incentivos y de articulación con todos los pequeños productores, requiere inversiones anuales promedio cercanas a los US\$16.000 millones de dólares con un esfuerzo inicial de US\$2.500 en los primeros años. (ver Tabla 4). Se incluye la compra de cosechas y las inversiones de desarrollo rural integral en las regiones de impacto de la economía y las políticas anti cultivos ilegales. En 10 años es una suma cercana al 50% del costo total del Plan Colombia incluyendo el aporte de Estados Unidos y el del presupuesto de Colombia.

Tabla 4. Inversión anual adicional en plan de sustitución de ingresos y usos en regiones cocaleras

INVERSIÓN ANUAL ADICIONAL EN PLAN DE SUSTITUCIÓN DE INGRESOS Y USOS EN REGIONES COCALERAS		
CONCEPTO	US\$MILLONES/primer año	US\$MILLONES total en 10 años
Pago de cosechas de hoja de coca – 5 años	400	2.000
Pago de jornales en obras locales – 10 años	400	4.000
Proyectos productivos dinamizadores – 5 años	400	2.000
Inversiones de infraestructura y en bienes básicos de los planes comunitarias – 10 años	300	3.000
Programas en predios vecino sin coca – 5 años	1.000	5.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.500</b>	<b>16.000</b>

Fuente: Cálculos de Indepaz. 2016

En este cálculo se ha tomado en cuenta la fórmula de sustitución y los valores se estiman con el equivalente de ingresos de trabajo de la UAF para 100.000 predios con coca y 100.000 predios sin coca. No se incluyen otros ingresos de seguridad social, salud, educación o seguridad que son definidos para toda la población en la región.

En los estudios sobre los costos del postconflicto se incluyen pequeñas partidas para los “programas de sustitución de cultivos ilícitos” o para el desarrollo alternativo. Así puede observarse en las cifras globales de las propuestas de algunos parlamentarios y de centros de pensamiento. En la tabla 5 se observa que Claudia López, Roy Barreras, Juan Camilo Restrepo o Fedesarrollo incluyen partidas mínimas para los planes de sustitución.

Tabla 5. Algunas estimaciones de costos en el postconflicto

COSTO TOTAL DEL POSCONFLICTO EN EL GASTO DEL ESTADO - 10 AÑOS				
	Millones de pesos COL	US\$ millones		
Claudia López	54.000.000	18.000	54 billones el costo del postconflicto	RCN noticias.*
Roy Barrera	90.000.000	30.000	Post conflicto en Colombia ¿cuánto nos cuesta?	Comisión accidental de paz del Congreso de la República- 2014(1)
Bank of América	187.000.000	62.333	¿Y la financiación del posconflicto qué?	El Tiempo, 1 de octubre de 2015(2)
Juan Camilo Restrepo	80.000.000	26.667	¿Y la financiación del posconflicto qué?	El Tiempo, 1 de octubre de 2015(3)
FEDESARROLLO	80.000.000	26.667	La economía colombiana ante el posconflicto	Bogotá, 25 marzo 2015(4)

Fuentes:\* <http://www.noticiascn.com/nacional-pais/54-billones-seria-el-costo-del-posconflicto-segun-comision-paz> - 1. <http://roybarreras.com/content/wp-content/uploads/2014/10/Presenatcion-debate-Paz.pdf> - 2. Y 3. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/recursos-para-financiar-el-posconflicto-en-colombia/16392469> -4. [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/25\\_03\\_15-PPT-CONALPE\\_Un-Rosario-Postconflicto.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/25_03_15-PPT-CONALPE_Un-Rosario-Postconflicto.pdf) -5. <http://www.mauriciolizcano.com.co/download/constancias/Calculo-del-Costo-del-Posconflicto.pdf>

El estudio de Claudia López sobre los costos de un programa integral de desarrollo rural entre 2016 y 2030 incluye el conjunto de inversiones en desarrollo rural en 465 municipios. Para el componente de sustitución de cultivos ilícitos asigna una partida de 5,6 billones de pesos de 2015 que equivalen a US\$1.500 millones en diez años, con la irrisoria cifra de US\$150 millones anuales. Pero a pesar de esta cifra, el juicioso cálculo de la investigación indica que el esfuerzo en planes de sustitución de cultivos ilícitos o de sustitución de ingresos y usos de las plantas proscritas requiere en desarrollo rural integral inversiones públicas de US100.000 millones de dólares entre 2016 y



2016.<sup>61</sup> Claudia López estima en 333,5 billones de pesos de 2015 el total de inversiones “para la paz territorial a quince años”. Según el estudio mencionado “Colombia debe invertir en promedio 1,6% adicional por año en los 455 municipios” rurales identificados.

Si nos basamos en los datos de Claudia López el componente del programa de sustitución de ingresos y usos en zonas cocaleras significa el 16% de la inversión total.

En el diseño detallado de la alternativa de sustitución progresiva de ingresos se tendrá que hacer un flujo de inversiones que implica un costo menor en la fase inicial hasta llegar a cifras de ese orden cuando se logre cobertura nacional en las regiones escogidas que no pueden ser menores al área afectada por la política anti cultivos y economías cocaleras. (247.000 Km2 en los últimos 10 años según ONUDC)<sup>62</sup>. Una opción para la primera fase sería iniciar la medida en zonas de las regiones de mayor tradición cocalera en Nariño, Putumayo, Caquetá, Cauca, Catatumbo y Guaviare.

La curva de compra de hoja de coca se deberá ajustar con la realidad del mercado lo que permite suponer que de manera gradual se hará sustitución de parte de ese ingreso por el que proceda de las otras actividades productivas o laborales.

El valor de la inversión para la compra de cosechas es cercano al gasto promedio anual que asignó el gobierno nacional a las políticas de “reducción de la oferta” en la parte de cultivos; incluye entre otros la erradicación forzada y aspersión área con químicos dentro del Plan Colombia (incluidos los recursos de apoyo de Estados Unidos y los de presupuesto nacional).

La tabla 3 retoma los datos de 2010 del informe entregado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia y el Derecho<sup>63</sup> y sirve para ver la dimensión de este componente que representa el 24% del total si se suman las cifras de erradicación, aspersión y los soportes en nómina y apoyo aéreo. Hay rubros secretos que si se desagregan pueden elevar lo asignado a lucha contra los cultivadores al 40% del gasto en combate a la oferta y que supera los US\$500 millones de dólares de 2010.

TABLA 4. EVALUACIÓN DE COSTOS PARA REDUCCIÓN DE OFERTA – COLOMBIA 2010 – US\$ MILES DE DÓLARES

Total Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas	1.227.775	100
1 Identificación y aspersión de cultivos ilícitos	19.214	2%

<sup>61</sup> Las cifras en dólares para 10 años son conversiones de Indepaz basadas en el estudio de Claudia López. Op. Cit Pág. 545

<sup>62</sup> UNODC, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf) 27/06/2016.

<sup>63</sup> DNP y MINJUSTICIA, 2012. Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas,2010. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0012010-gasto-directo-estado-colombiano-antidroga-2010.pdf>

2 Identificación y erradicación de cultivos ilícitos	123.312	10%
2.1 Operaciones de seguridad de erradicación manual	34.951	3%
2.2 Sin especificar	88.361	7%
3 Destrucción de infraestructura de producción de drogas ilícitas	49.976	4,04%
4 Control al tráfico y distribución de drogas ilícitas	184.811	15,05
5 Control al ingreso, producción y tráfico de precursores químicos de DROGAS ILÍCITAS	16.986	1,38%
6 Desmantelamiento redes del narcotráfico	70.777	5,76%
7 Misiones de verificación para los programas de aspersión y ERRADICACIÓN	14.267	1%
8 Otros, ¿cuál/es?	748.432	
8.0 Sin especificar	418.901	
8.1 Gastos reservados	1.585	
8.2 Apoyo aéreo	101.923	8%
8.3 Gastos de nómina	170.514	14%
8.4 Dotación	4.716	
8.5 Armamento y munición	50.793	

Fuente: DNP, MINJUSTICIA 2012, Gasto del Estado Colombiano frente al problema las Drogas 2010.

Tabla 5. Programas productivos 2010 gasto gobierno y cooperación

	millones de \$ cop	USmillones
Total Desarrollo Alternativo	106.182,90	59
1.1 Proyectos productivos	23.326,05	13
1.2 Familias guardabosques	80.060,67	45
1.3 Otros, ¿cuál/es?	2.796,18	1,6
1.3.1. Entornos campesinos	2.796,18	1,6

Fuente: DNP, MINJUSTICIA 2012, Gasto del Estado Colombiano frente al problema las Drogas 2010.

Los costos de un programa de compra de cosecha de hoja de coca no llegan al 20% del gasto anual en guerra<sup>64</sup> en la administración Santos según los datos del estudio de Diego Otero publicado por UNICIENCIA e INDEPAZ<sup>65</sup>. El gasto en guerra en la administración Santos supera en US\$17.000 millones la que aprobó de presupuesto nacional la última administración Uribe. Esa cifra equivale a 10 años de políticas de desarrollo rural integral para promover la reconversión de las economías cocaleras.

<sup>64</sup> Gasto en guerra es el exceso de gasto en defensa seguridad y justicia en razón del conflicto armado interno. Por encima del promedio latinoamericano en el año o periodo considerado. Si ese promedio es 1,5% del PIB y el gasto es 3,5% del PIB el exceso corresponde a 2,0% del PIB

<sup>65</sup> Otero Prada Diego, Gasto de guerra en Colombia 1964 -2016. Publicación de Unciencia e Indepaz. Bogotá D.C. Agosto de 2016.

## CONCLUSIÓN

La conclusión de estas notas es que existen alternativas social y económicamente viables para la reconversión de zonas con afectaciones por la política anti cultivos y economías cocaleras. El enfoque de sustitución de ingresos y usos para promover nuevas unidades básicas rurales campesinas, resumido en la fórmula de sustitución y su dinámica, incorpora entre otros componentes la compra de cosechas de hoja de coca y debe analizarse como parte del modelo y de la reforma rural integral con un esfuerzo especial de inversión pública regional y zonal.

La nueva política de desarrollo rural y de reconversión de zonas con influencia de la economía de la coca debe considerar alternativas complejas de sustitución de ingreso y de usos antes de iniciar acciones que se limiten a repetir viejas formulas de sustitución compulsiva o de improvisación sin visión de mediano y largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

AMCP, Asociación Municipal de Colonos del Pato, ZRC del Pato y Balsillas, 2012

Arenas Pedro (2016), Comprar la Coca, El Espectador 6 de marzo de 2016 . Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/comprar-coca-articulo-620605>

Convención de Viena (1961), Artículo 1, num. 1, literal f). Citado en [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Legislacion\\_tematica/mamacoca\\_ley\\_de\\_coca.htm](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/mamacoca_ley_de_coca.htm)

Cuadros Javier, Mosquera J. , 2016. De la finca cocalera a la finca de economía campesina: caso Puerto Asís, San Miguel y Argelia, OCDI –INDEPAZ, 2016 -

Cuadros Javier, Mosquera Jherardin, Valenzuela Diana Paola (2016). Entrevistas y talleres en Putumayo y Cauca, Caquetá y Guaviare.

DNP y MINJUSTICIA (2012). Gasto del Estado colombianos frente al problema de las drogas,2010. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0012010-gasto-directo-estado-colombiano-antidroga-2010.pdf>

González Posso Camilo et al. (2013). UAF, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Capítulo 1 elaborado por Camilo González Posso y Yamile Salinas Abdala.

González Posso Camilo (2014), Reasentamientos forzados en La Guajira, Indepaz.

Incoder (2009), Acuerdo 202, Disponible en [http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202009/acuerdo\\_2009\\_202.pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/Normatividad/Acuerdos/Acuerdos%202009/acuerdo_2009_202.pdf)

*Ley 30*: Citado en [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Legislacion\\_tematica/mamacoca\\_ley\\_de\\_coca.htm](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Legislacion_tematica/mamacoca_ley_de_coca.htm)

Mendoza, Diana, 2013. Tenencia de la tierra en propiedad colectiva, en UAF concentración y abandono forzado de tierra en Colombia, PPTP, Indepaz, pág. 107

Otero Prada Diego (2016). Gasto de guerra en Colombia 1964 -2016. Publicación de Unciencia e Indepaz. Bogotá D.C.

Policía Nacional, Dirección de antinarcóticos (2014). Coca, deforestación contaminación y pobreza. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022014-coca-deforestacion-contaminacion-pobreza.pdf>

Policía Nacional, Dirección de antinarcóticos (2014). Coca, deforestación contaminación y pobreza. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022014-coca-deforestacion-contaminacion-pobreza.pdf>

Sarmiento Anzola, Libado, Colombia salario de hambre, Kabilando (2016). Disponible en <http://www.kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/conflicto-social-y-paz/4267-colombia-2016-salario-de-hambre>

UNODC (2016). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf)

UNODC (2016). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Julio 2016. Consultado en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf)

Uribe Álvaro, citado en El Tiempo, 26 de febrero de 2006. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1930116>

Valenzuela Diana Paola. (2016). Reconversión de la finca cocalera en el Caquetá, OCDI – INDEPAZ, 2016.

Wilches Julián , Garzón Juan C. (2016). ¿Y si el gobierno compra la coca?. Disponible en <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/y-si-el-gobierno-compra-la-coca-53198>

## Anexo 1. Glosario

**Unidad Agrícola Familiar (UAF):** Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción lo requiere. (Incoder, 2009, Acuerdo 202, artículo 1)

**Excedente Capitalizable:** El Excedente capitalizable se refiere a los recursos económicos que, luego de la deducción de los costos de producción (incluida la remuneración de la mano de obra familiar), impuestos, costos de transacción y demás costos asociados al proceso productivo agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal de una explotación, pueden llegar a ser ahorrados y, o invertidos, en términos de activos productivos, nuevas tecnologías, capacitación u otras posibles inversiones que coadyuven a la formación o incremento del patrimonio familiar. Para efectos del cálculo de la UAF para titulación de baldíos, el excedente capitalizable equivale mínimo a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes. (Incoder, 2009, Acuerdo 202, artículo 1).

**Remuneración de la mano de obra familiar:** Es la contraprestación que un trabajador recibe en dinero o en especie, por la utilización de su mano de obra en actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas y/o forestales, en un predio rural, la cual produce frutos económicos o en servicios. Para efectos del cálculo de la UAF para titulación de baldíos, es la contraprestación equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes. (Incoder, 2009, Acuerdo 202, artículo 1).

**Canasta Básica Familiar:** En 2016 el VCBF para familias de ingresos bajos es \$1.307.560 y para familias de ingresos medios tiene un valor de \$3.150.644

**Coca:** La coca es un arbusto de la familia de las Erythroxulaceae y del género *Erythroxylum* (nombre científico *Erythroxylum coca*), y se clasifica como sigue:

Reino: Plantae

División: Magnoliophyta

Orden: Malpighiales

Familia: Erythroxylaceae

Género: *Erythroxulum*

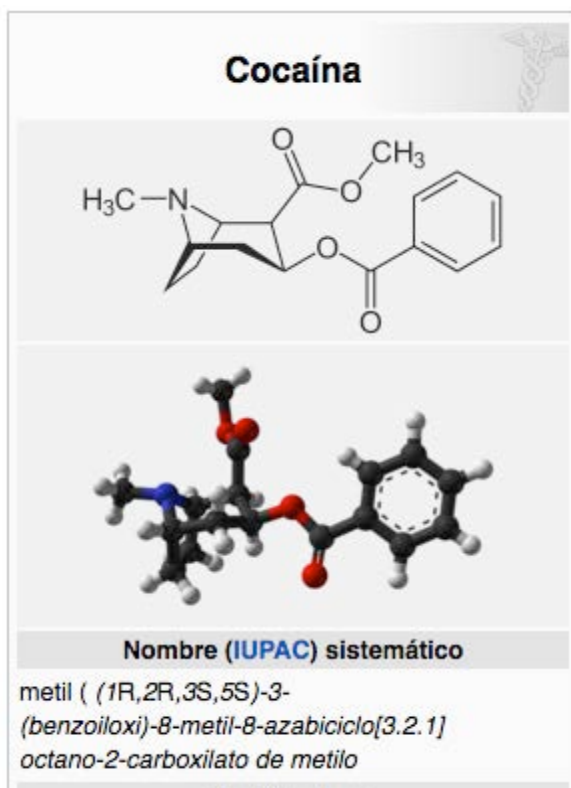
Especie: *E. Coca*

La planta de coca tiene 4 grupos y 250 especies, es continuamente verde y está ampliamente distribuida en la región tropical de todo el mundo. Llega a crecer de 1 a 3 metros y es muy ramificada. En su estado natural, la hoja mide entre 4 y 9 cm, es ovalada y de color verde amarillento; su flor es blanca y andrógina pero ocasionalmente existen separadas en macho o hembra.

La zona de cultivo es hasta una altura de 2.000 msnm. En el idioma aimara, “coca” significa “el alimento del viajero”. Su nombre científico es *Erythroxylum coca* o *Erythroxulum coca*, nombrado por el francés Le Marc. El nombre grupal igual a *erythros* (rojizo) más *xylum* (madera), el nombre de especie es coca (del idioma originario).

**Cocaína en estado natural:** Uno de los 14 alcaloides que se encuentran en la hoja de coca en una cantidad mínima de 0,4 miligramos por 100 gramos de hoja fresca de coca. Con el consumo de la hoja de coca tiene efecto mínimo como un te o café.

**Cocaína en polvo:** Para hacer la extracción de cantidades de cocaína en polvo se requiere un proceso que trate la hoja de coca con sustancias químicas como disolventes y reactivos. Esa sustancia en polvo que resulta de la extracción consumida por vía nasal, oral o intravenosa tiene fuerte impacto psicotrópico o de alteración de conciencia a nivel del sistema nervioso central.



Formula química: C<sub>17</sub>H<sub>21</sub>NO<sub>4</sub> (forma acida)

**Clohidrato de cocaína:** Polvo de cocaína que es resultado de la cristalización con hidrocloreuro de sodio o soda cáustica. Es la presentación frecuente de la cocaína como polvo que tiene diversos usos como analgésico y otros productos de uso médico. El uso problemático del clohidrato de cocaína se deriva de las potencialidades adictivas que tiene como droga de alto impacto psicotrópico.

**Remuneración mínima vital:** El artículo 53 de la Constitución Política de Colombia –CPC– establece el derecho de los trabajadores a una remuneración mínima vital y movilidad, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. El mínimo vital hace referencia al ingreso mínimo que requiere una persona para solventar o cubrir sus necesidades humanas básicas y poder vivir una vida digna,

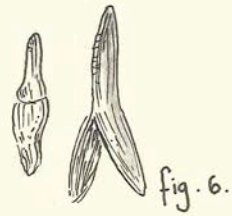
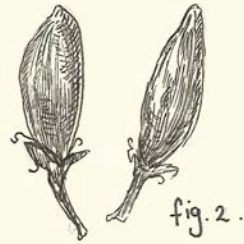
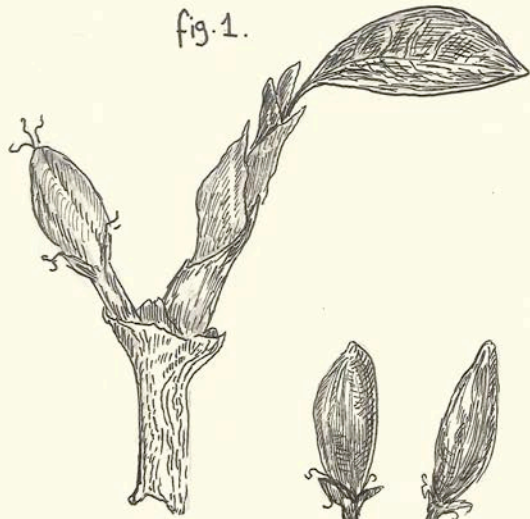
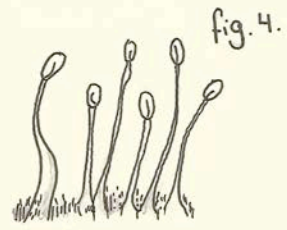
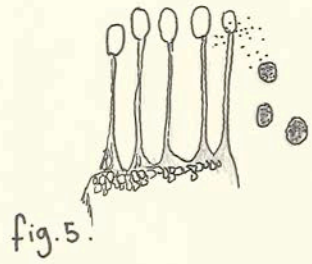


sin restricciones y carencias básicas, como la alimentación, vivienda, transporte, vestido, educación, salud, cultura y recreación, entre otras. Estas condiciones mínimas que permiten un sustento digno de toda persona, se supone que deben ser garantizadas por el ingreso mínimo vital, el cual no sólo considera las necesidades de la persona, sino que además incluye al grupo familiar primario: en Colombia, en promedio, está conformado por una pareja con dos hijos, es decir 4 integrantes.<sup>66</sup>

**Salario mínimo legal vigente - SMLV:** Es fijado por el gobierno cada año y sirve como referencia en la remuneración al trabajo. En 2016 el SMLV es \$682.640

---

<sup>66</sup> Sarmiento Anzola, Libado, Colombia salario de hambre, Kabilando – febrero 2016. Disponible en <http://www.kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/conflicto-social-y-paz/4267-colombia-2016-salario-de-hambre>





Página anterior:

**Fig.1.** Punta de la rama de la coca con fruto.

**Fig.2.** Fruto seco

**Fig.3.** La nuez de seis lóbulos.

**Fig.4.** Estambres de distintas longitudes vistas dentro de la flor.

**Fig. 5.** Estambres de longitud homogénea con los granos de polen.

### **III. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOBRE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS**

## ABREVIATURAS

CICAD Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas  
CNE Consejo Nacional de Estupefacientes COP\$ Pesos colombianos  
DAICMA Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona  
DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
DEA Agencia Antidrogas de Estados Unidos  
DIRAN Dirección de Antinarcoóticos - Policía Nacional  
DNP Departamento Nacional de Planeación  
DPCI Dirección del Programa contra Cultivos Ilícitos  
GME Grupos Móviles de Erradicación  
FGN Fiscalía General de la Nación  
INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural  
JIFE Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes  
OEA Organización de los Estados Americanos  
ODC Observatorio de Drogas de Colombia  
PAC Productor Agropecuario de Coca  
PCI Programa Contra los cultivos Ilícitos  
PECIG Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato  
PRADICAN Programa anti drogas ilícitas en la Comunidad Andina  
PRELAC Prevención al desvío de sustancias precursoras de drogas en los países de América Latina y el Caribe  
PFGB Programa Familias Guardabosques  
PIB Producto Interno Bruto  
PCIM  
PMCI Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos  
PNCT Plan Nacional de Consolidación Territorial  
PNCRT Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial  
PNN Parques Nacionales Naturales PPP Programa Proyectos Productivos  
SIMCI Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos  
SPA Sustancias Psicoactivas  
tm Toneladas métricas  
UE Unión Europea  
USAID Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América  
UNODC  
US\$ Dólares de los Estados Unidos  
UPA Unidad Productora Agropecuaria en zona afectada por cultivos de coca  
UPAC Unidad Productora Agropecuaria con Coca

## Introducción

La sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, realizada en Nueva York el 19 abril de 2016, mostró las dos facetas de las políticas de los Estados en esa materia: una que busca fortalecer el prohibicionismo y las estrategias de seguridad y la otra que evoluciona hacia regulaciones con mayor flexibilidad y énfasis en las dimensiones de salud y derechos humanos que tiene la problemática de las drogas.

Una nueva política se abre camino al interior de los Estados pero se mantienen las rígidas condiciones contenidas en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y el Protocolo de 1972 ratificado por Colombia en 1974, por la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes adoptada en 1988 y en la misma declaración de UNGASS 2016.

En contravía del prohibicionismo y de los enfoques represivos, se ha fortalecido un movimiento hacia una nueva política en materia de sustancias psicoactivas. A la cabeza de ese movimiento se encuentran académicos, centros de pensamiento, corrientes en los partidos políticos e incluso en gobiernos, y de manera especial colectivos de consumidores o de pequeños cultivadores de plantas declaradas ilegales.

La matriz para una nueva política, en sus expresiones actuales en Colombia, fortalece criterios rectores basados en la garantía de los derechos humanos, de los derechos individuales y sociales, empezando por la salud y la libertad.

En este documento se busca destacar los elementos para la nueva política de drogas que viene construyéndose desde sectores de la sociedad civil y desde la institucionalidad pública tomando como referencia los debates y posiciones en la preparación de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas – UNGASS 2016 y los acuerdos sobre la materia que se están incorporando en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC o entre el gobierno y los campesinos en las zonas cocaleras.

Partimos de las evaluaciones que se están haciendo en Colombia sobre las posiciones en el escenario de Naciones Unidas y de la cooperación internacional que se ocupa del problema de las drogas. En segundo lugar constatamos las contradicciones de la posición del gobierno Colombiano contrastando los avances en discursos internacionales, en medidas progresivas sobre uso médico del cannabis y de suspensión de las fumigaciones, con la continuidad de las orientaciones en materia de erradicación y de seguimiento al prohibicionismo. Finalmente reseñamos los resultados de las políticas actuales en cuanto a cultivos de uso ilícito y reducción de la oferta, incluida la injerencia de Estados Unidos con el Plan Colombia y su propuesta de Paz Colombia. Esos elementos nos permiten destacar un conjunto de criterios en construcción hacia una nueva política sobre sustancias psicoactivas y cultivos declarados ilícitos.

## LO NUEVO DE LA UNGASS 2016

Las evaluaciones sobre el proceso hacia la UNGASS cubren todo el espectro de expectativas y posiciones. Desde los gobiernos que promovieron la asamblea se destacan avances mientras que los radicales del prohibicionismo muestran la continuidad y vigencia de las convenciones; en contraste los movimientos críticos subrayan la permanencia del conservadurismo y de la incoherencia entre discursos oficiales aparentemente innovadores y las prácticas nacionales represivas.

En su intervención ante la Asamblea de las Naciones Unidas el Presidente Juan Manuel Santos fue bastante realista sobre los cambios alcanzados y plasmados en la Declaración preparada por el Comité de Estupefacientes<sup>67</sup>:

“¿Qué se logró principalmente?

Se aceptó que las convenciones de drogas tienen un margen de flexibilidad en su aplicación, pues deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada Estado.

Se avanzó, también, en garantizar el acceso a sustancias controladas para usos médicos y científicos –como ya lo estamos haciendo en Colombia–, y en procurar medidas para reducir los riesgos y el daño causado por el consumo”.

“Es otro avance –eso sí– que se haya consignado en el documento la opción de penas

---

<sup>67</sup> Juan Manuel Santos, Palabras en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las Drogas, Nueva York, 19 de abril de 2016. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/discursos>



alternativas al encarcelamiento, y declarado la importancia del principio de proporcionalidad de las penas”.

En muchos otros asuntos el Presidente Santos lo que destacó fueron tareas pendientes:

“Sigue pendiente acordar que los derechos humanos –y las convenciones que los reconocen y protegen– NO pueden estar en segundo plano frente a las convenciones de drogas”.

“En el mismo sentido –y desde la perspectiva de derechos humanos–, falta definir que el consumo de drogas es un problema de salud pública y, como tal, NO amerita un tratamiento criminal”.

“Sigue pendiente reconocer que las medidas represivas han recaído de manera desequilibrada sobre los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico”.

“Allí seguiremos abogando por una nueva estrategia global que se base en evidencia científica; que haga mucho mayor énfasis en salud, en educación y en combatir las raíces sociales de este fenómeno, y que busque minimizar el daño que hacen las drogas mediante estrategias más inteligentes y más humanas”.

En esa intervención el gobierno de Colombia dejó sentado que no tiene el propósito de cambiar las cláusulas prohibicionistas o de ilegalidad que caracterizan las Convenciones internacionales. Y al mismo tiempo abogar por estrategias orientadas a los eslabones fuertes de la cadena:

“Colombia NO aboga por la legalización de las drogas ilícitas. Colombia –que no quepa duda– seguirá atacando el crimen organizado, sustituyendo los cultivos ilícitos por lícitos, e interceptando barcos y aeronaves del narcotráfico. Porque para Colombia la lucha contra las drogas no es solo un imperativo moral: es un asunto de seguridad nacional”. (Santos, 2016).

Para algunos analistas los logros de UNGASS en cuanto apertura hacia una nueva política sobre drogas van más allá de lo señalado por el Presidente Santos. Le dan especial valor a la reiteración del objetivo de “prevención del uso indebido de drogas” entendido como una reevaluación de la meta de “un mundo sin drogas” que ha servido de bandera al prohibicionismo y de justificación de las políticas más represivas de criminalización y militarización.

Sin embargo el optimismo sobre un nuevo rumbo se estrecha con la definición que hace la Declaración UNGASS 2016 que se queda en los términos de las viejas convenciones. Ese “Uso indebido de las drogas” se refiere a todo uso que no se circunscriba al uso medicinal o para fines de investigación científica estrictamente vigilados por las autoridades en cada país y supervisados por las instancias internacionales antidrogas.

La UNGASS se mantuvo lejos de la autorización de “usos no problemáticos” de sustancias psicoactivas y en especial lejos de abrir posibilidades a consumos recreativos o de utilización de



sustancias hoy prohibidas en actividades industriales de producción de bienes de consumo humano, animal o de insumos para manufacturas o agroindustria.

El sentido de la Declaración no varía en los temas fundamentales los contenidos de las Convenciones vigentes. Las reiteraciones son eso... reiteraciones y mal pueden interpretarse como un giro en la política.

“Reiteramos nuestro firme compromiso de mejorar el acceso para fines médicos y científicos a las sustancias fiscalizadas ...”<sup>68</sup>

“Reiteramos nuestro compromiso de proteger a las personas, las sociedades y las comunidades y garantizar su seguridad intensificando nuestros esfuerzos de prevención y lucha contra el cultivo, la producción y la fabricación y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como la delincuencia y la violencia relacionadas con las drogas, mediante, entre otras cosas, la adopción de medidas de prevención de la delincuencia...” (UNGASS, 2016)

Con posterioridad a la sesión especial de Naciones Unidas sobre drogas, el presidente de la JIFE, Werner Sipp, le ha advertido a los países “innovadores” en regulación sobre el consumo o la producción que el uso de sustancias fiscalizadas para fines no terapéuticos es contrario a los tratados internacionales. Así le pone límite a la “flexibilización” que es interpretada por varios gobiernos como la posibilidad de regulaciones que autoricen usos recreativos controlados. La JIFE le ha dado alcance a la “flexibilidad” señalado que:

“los tratados no exigen una "guerra contra las drogas" y, por el contrario, ofrecen a los Estados flexibilidad para establecer los castigos por consumo, así como aplicar medidas alternativas a las sanciones a los delitos de menor gravedad”<sup>69</sup>

Desde la JIFE se afrontó el debate hacia la UNGASS con la tesis de la vigencia de las Convenciones sobre drogas aún frente a los temas de respeto a los derechos humanos y a los derechos de los pueblos indígenas. Para saldar la discusión al respecto se introdujeron frases en la Declaración que reiteran criterios ya vigentes, lo que ha sido señalado por algunos como un signo de cambio al poner en evidencia referentes siempre aceptados pero en la práctica olvidados.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> UNGASS 2016, DOCUMENT UNGASS 2016. Disponible en [http://cndblog.org/wp-content/uploads/2015/03/2016\\_02\\_25\\_OutcomeDocument.pdf](http://cndblog.org/wp-content/uploads/2015/03/2016_02_25_OutcomeDocument.pdf)

<sup>69</sup> TNI, La JIFE recuerda a Sudamérica que el uso no médico del cannabis va contra los tratados. 2 de marzo de 2016.

Disponible en <http://www.druglawreform.info/es/sala-de-prensa/ultimas-noticias/item/6783-la-jife-recuerda-a-sudamerica-que-el-uso-no-medico-del-cannabis-va-contra-los-tratados>

<sup>70</sup> Por ejemplo se dice en la Declaración: “**Reiteramos nuestro compromiso de respetar, proteger y promover todos los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a todas las personas y el estado de derecho al formular y aplicar políticas en materia de drogas, ...**”

“Garantizar que las medidas que se adopten para prevenir el cultivo ilícito y erradicar las plantas utilizadas para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas respeten los derechos humanos fundamentales, tengan debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales, cuando existan datos históricos sobre tales usos, y la protección del medio ambiente, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, y tengan en cuenta

Así que el logro central de todo el ejercicio resumido en la UNGASS es la constatación de la existencia de procesos de cambio en políticas internas en países de Europa y América que se traducen en posiciones reformistas en los escenarios internacionales tanto de las Naciones Unidas como en organismos multilaterales como la OEA. Pero al mismo tiempo se hace evidente la brecha entre esas corrientes partidarias de la “flexibilización”, la regulación y la descriminalización del consumo y la pequeña producción y aquellas posiciones que mantienen el prohibicionismo desde culturas, creencias religiosas o tradiciones políticas de limitación a libertades individuales o de éticas autoritarias.

La imposibilidad de eliminar la pena de muerte como castigo por el tráfico de estupefacientes, tal como existe en varios países, es la muestra más visible de la distancia entre las posiciones en debate en Naciones Unidas. Pero al lado de la reiteración de la posibilidad de esas medidas extremas está la negación de la mayoría de gobiernos a considerar la supremacía del derecho internacional de los derechos humanos sobre las normas relativas a sustancias psicotrópicas.

### CRITICAS POST UNGASS

Desde que se conoció el texto preparado por la Comisión de Estupefacientes y presentado en Viena en la reunión de marzo del 2016, se hicieron conocer las críticas desde gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. El Ministro de Justicia Yesid Reyes se mostró decepcionado por la baja receptividad de ese Comité a las posiciones renovadoras promovidas por Colombia, México, Uruguay, Bolivia, Guatemala o Ecuador, para mencionar solo países latinoamericanos. El Presidente de México Peña Nieto, que se ha alineado con las estrategias antidrogas de Estados Unidos, dejó constancia en su intervención ante la UNGASS de la necesidad de cambios:

“El problema mundial de las drogas exige que la comunidad internacional refrende el principio de responsabilidad común y compartida, mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva.

Ante las limitaciones del paradigma prohibicionista, se debe atender el tema mundial de las drogas desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Este cambio de fondo, implica modificar el enfoque eminentemente sancionador, para ubicar a las personas, sus derechos y su dignidad no a las sustancias ni a los procesos judiciales en el centro de nuestros esfuerzos”.<sup>71</sup>

---

también, según proceda y de conformidad con la legislación nacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”

<sup>71</sup> Peña Nieto, Intervención en la Asamblea Especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 19 de abril de 2016. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/todo-debe-saber-ungass2016.pdf>



Al conocerse el documento que la Comisión de Estupefacientes preparó en Viena, numerosas organizaciones de la sociedad civil expresaron su desacuerdo con el contenido y el rechazo a los procedimientos excluyentes utilizados para marginar las propuestas promovidas por expertos en políticas sobre drogas y a comunidades afectadas en todo el mundo.

La declaración de la sociedad civil publicada el 14 de marzo de 2016 es enfática en señalar que el documento final entregado por la CDN es “un grave fracaso para la Asamblea General, y una traición para los Estados miembros, las agencias de las NN.UU., la sociedad civil y el público que han exigido mucho más de este proceso”. A juicio de las 195 organizaciones firmantes – incluidas DeJusticia y OCDI-Indepaz de Colombia - con ese documento final se lleva a la UNGASS a desconocer las consecuencias negativas de las políticas sustentadas en las Convenciones antidrogas y el retroceso en los problemas de salud o violencia que se han pretendido solucionar. En esa línea el documento final se mantiene en la posición de UNGASS de 1998 que lanzó el lema ilusorio “Un mundo sin drogas, ¡Podemos lograrlo! Y lo renueva con el llamamiento a “una sociedad libre del uso indebido de drogas”.

Según la declaración de la sociedad civil, ese documento que se transformó en declaración final de la UNGASS 2016

“... está completamente desfasado respecto a las realidades en el terreno en muchos países, incluida la exitosa implementación de programas para la reducción de daños, una creciente tendencia a eliminar la criminalización del uso de drogas, la exploración de modelos de mercados regulados para el cannabis, el reconocimiento de los derechos de poblaciones indígenas, así como los usos sociales, espirituales y terapéuticos de plantas psicoactivas”<sup>72</sup>.

No obstante las críticas, algunas organizaciones y analistas señalan que la reiteración de la UNGASS 2016 en la necesidad de respetar los derechos humanos, aunque repita expresiones ya aprobadas en el marco de Naciones Unidas, abre posibilidades a un nuevo enfoque. Así lo señala Damon Barrett en sus artículo de balance publicado por IDPC<sup>73</sup>:

“Pese a ser decepcionante, el documento final incluye una nueva fórmula en materia de derechos humanos que podría representar un avance después de la UNGASS 2016”.

“... las obligaciones establecidas en las convenciones sobre drogas no pueden ser interpretadas y aplicadas de manera aislada, y deben tener en cuenta las obligaciones concomitantes en otros regímenes jurídicos: enfoque basado en los derechos para forjar un mundo más humano y para el control de drogas dentro del sistema de las Naciones Unidas”

<sup>72</sup> Declaración de la sociedad civil EL DOCUMENTO FINAL DE LA UNGASS: ¿DIPLOMACIA O NEGACIONISMO?, 14 de marzo de 2016. Disponible en <http://idpc.net/es/alerts/2016/03/declaracion-de-la-sociedad-civil-el-documento-final-de-la-ungass-diplomacia-o-negacionismo>

<sup>73</sup> **Damon Barrett**, La ‘victoria’ en materia de derechos humanos en la UNGASS sobre drogas de la que nadie habla. 17 de mayo de 2016. Disponible en <http://idpc.net/es/alerts/2016/05/la-victoria-en-materia-de-derechos-humanos-en-la-ungass-sobre-drogas-de-la-que-nadie-habla>

En realidad estas observaciones optimistas apuntan a la necesidad de mantener la presión internacional hacia una nueva política que tiene un escenario de referencia en la cumbre proyectada para el 2019.

## INICIATIVAS EN CONFLICTO

Con el liderazgo de Colombia en los escenarios internacionales se han dado señales de apertura hacia nuevos enfoques en las políticas internas en materia de lucha contra las drogas. Y esa tendencia lleva a nuevas tensiones a la hora de las medidas concretas y ante las presiones desde los sectores de la sociedad civil que son partidarios de llevar la proclamada “flexibilidad” a niveles mayores de manejo autónomo y de distancia de las estrategias radicales del prohibicionismo o de sus versiones blandas.

El ex ministro Yesid Reyes fue explícito en la lectura más avanzada de la nueva orientación gubernamental cuando le dio sentido nacional a los discursos en los escenarios de Naciones Unidas:

“El régimen internacional de drogas debe ser más flexible, de tal forma que posibilite un tratamiento diferenciado frente a las sustancias y a las conductas asociadas a ellas; se debe hacer mayor énfasis en la utilización de medidas alternativas al encarcelamiento; deben utilizarse indicadores que no se limiten a evaluar la eficiencia de las políticas según el número de capturas e incautaciones; es necesario ajustar el modelo de desarrollo alternativo haciendo énfasis en la disminución de las vulnerabilidades territoriales; es imperativo destinar mayores recursos para la prevención, la rehabilitación y la reducción de los daños causados por la droga.

En mi país hemos emprendido un proceso de reflexión profunda sobre nuestras políticas y estrategias, conscientes de la necesidad de adaptarlas al cambiante escenario de un mercado de las drogas que no permanece estático frente a nuestros embates. Para conseguirlo, debemos entender la necesidad de esas revisiones periódicas, pero también debemos tener la mente y el ánimo abiertos a nuevos enfoques que nos permitan asumir el control de la situación; porque lo cierto es que actualmente el mercado de las drogas sí está regulado, pero desafortunadamente lo está por las organizaciones criminales”<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Yesid Reyes, Palabras del Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, con ocasión del segmento especial del 58 periodo ordinario de sesiones de la comisión de estupefacentes. Viena, Austria, marzo de 2015. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_58/UNGASS\\_Statements/07\\_Colombia.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/07_Colombia.pdf)

En aplicación de esas pautas el gobierno colombiano en la administración de Juan Manuel Santos ha adoptado algunas medidas como la promulgación del Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015 que reglamenta artículos de la Ley 30 de 1986 para autorizar actividades productivas con marihuana destinadas a fines farmacéuticos o de investigación científica; en la misma dirección se aprobó la resolución 1816 de abril de 2016 que incluye normas en la misma materia y una guía para la manufactura con cannabis. En mayo de 2016 se aprobó la Ley sobre usos en salud de la marihuana, de iniciativa parlamentaria pero con el visto bueno del gobierno.

Todas estas normas se inscriben en las Convenciones o Protocolos internacionales sobre drogas que de manera expresa indican que “las partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias para dar cumplimiento a la Convención en su respectivo territorio y limitarán exclusivamente la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes a fines médicos y científicos”<sup>75</sup>.

Después de 55 años de firmada esa convención se aprueban en Colombia las normas para otorgar licencias a los cultivadores, productores de semillas, distribuidores, fabricantes de sustancias estupefacientes para uso médico y de investigación<sup>76</sup>. Eso da idea del manejo dado durante décadas a una ideología prohibicionista que desde centros internacionales ha impuesto restricciones y guerras más allá de los compromisos legales.

No obstante lo irracional y absurdo de la autocensura prolongada, si es una novedad el que en Colombia, casi simultáneamente con Chile y siguiendo la huella de Uruguay y la de 23 estados de los Estados Unidos, se reglamente el uso medicinal y científico del cannabis y de sus componentes Tetrahidrocannabinol THC y cannabinoides como el cannabinoil CB y cannabidion CD.

El decreto 2467/2015 y la resolución 1816/2016 son un aporte para la salud y una muestra de regulación rigurosa. El alcance está bien definido en el artículo 1 de la mencionada resolución:

“Artículo 1. Concepto y alcance. La Licencia de Producción y Fabricación es una autorización que otorga este Ministerio para ejecutar las actividades de producción y fabricación de derivados de Cannabis, entendiendo éstos como los procedimientos que permiten obtener estupefacientes, incluyendo la producción de resinas, aceites, tinturas, extractos y preparados, así como la refinación y transformación de unos estupefacientes en otros”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Naciones Unidas, CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES Enmendada por el Protocolo de 1972. Disponible en [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

<sup>76</sup> Decreto 2467/2015 disponible en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

<sup>77</sup> Ministerio de Salud y Seguridad Social, Resolución 1816/2016 disponible en [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf)

La regulación se establece en toda la cadena, desde la producción de semillas hasta la manufactura de los fármacos. Y con la resolución se hace la distinción entre grandes y pequeños productores introduciendo procedimientos más flexibles para estos sin caer en la tolerancia con malas prácticas en la producción artesanal o de pequeña escala.

El 26 de mayo de 2016 fue aprobado en última vuelta el proyecto de Ley 185 Cámara – 80 de Senado por medio de la cual se reglamenta el acto legislativo 02 de 2009 que modificó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia. Esa ley tiene contenidos similares o armónicos con el decreto y la resolución promovidos por el Ministro de Salud. Su importancia radica en darle un sentido de Estado a las normas adoptadas y por lo mismo un soporte fuerte a las medidas administrativas o gubernamentales.

En párrafos del artículo 3 de la mencionada ley se avanza en enfoques diferenciales con respecto a los pueblos indígenas y a los productores campesinos:

Parágrafo 5. El Estado deberá apoyar las iniciativas económicas de producción, transformación y distribución de productos derivados de la planta de cannabis que desarrollen los pueblos y comunidades indígenas con fines medicinales y científicos.

Parágrafo 6. El Estado deberá proteger y fortalecer a los pequeños y medianos productores y comercializadores de cannabis medicinal. En el marco de los programas de sustitución de cultivos ilícitos se realizarán iniciativas encaminadas a la siembra y formalización de pequeños y medianos cultivadores nacionales de plantaciones de cannabis con fines exclusivamente medicinales y científicos.<sup>78</sup>

El debate sobre el uso legal del cannabis para fines medicinales ha sido amplio en el Congreso de la República y en distintos ámbitos académicos y de comunicación. Para muchos sectores significa la ruptura de un tabú que ha obligado a pensar todo lo relativo a sustancias psicotrópicas y en particular a la marihuana como un asunto criminal. Ha sido novedad en la opinión general que Colombia, como han hecho otros países, puede adoptar medidas internas sin quedarse en la ideología prohibicionista. Y los mitos se han visto confrontados incluso a la evidencia científica que para el caso de la marihuana tiene una amplia documentación sobre las posibilidades de medicamentos con THC o cannabinoides para tratar enfermedades diversas como lo muestra la exposición de motivos del proyecto de ley que hizo tránsito en el Congreso de la República por iniciativa del Senador Juan Manuel Galán.

La ley y los decretos marcan una dirección menos irracional para la regulación de la marihuana que se corresponde con la pequeña apertura construida en la última década en Colombia y en el continente. De ese proceso forma parte el Informe de la OEA sobre el problema de las Drogas en

---

<sup>78</sup> Lozano Angélica, et al Ponencia para el debate en la Cámara de Representantes, mayo de 2016. Disponible en <http://www.elheraldo.co/nacional/lea-aqui-el-borrador-del-proyecto-de-ley-que-regula-el-uso-de-la-marihuana-medicinal-262850>



las Américas encomendado a un grupo de personalidades del continente publicado en 2013<sup>79</sup>; también el informe de la Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia publicado en mayo de 2015 bajo el título de LINEAMIENTOS PARA UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA<sup>80</sup>.

Allí se reconocen los fracasos de la guerra antidrogas y se indica que ante las restricciones internacionales en la materia pueden darse pasos con la marihuana que es una sustancia calificada de menor riesgo.

En algunos países, como Uruguay y Holanda, se ha ido más lejos y se regula en la legalidad no solo el uso medicinal y científico de la marihuana sino también los usos recreativos y para algunas actividades industriales en la construcción. En la actualidad el Congreso de la República de Chile debate un proyecto de ley en este mismo sentido.

En Latinoamérica se ha construido un discurso común proclive a la flexibilización de las políticas antidroga y su formulación en términos de derechos humanos. Como dice la Resolución de la OEA aprobada en 2014:

“ (Hay que abordar) el problema mundial de las drogas (...) desde una perspectiva transversal de derechos humanos, consistente con las obligaciones de las partes conforme al derecho internacional, y para poder promover y lograr el bienestar de la persona, su inclusión social, el acceso a la justicia y a la salud, con un enfoque de género”, y “Promover (...) un equilibrio entre las acciones de seguridad ciudadana, salud pública, derechos humanos, y reconstrucción del tejido social, con el fin de alcanzar el bienestar del individuo y su entorno”.<sup>81</sup>

Son pasos pequeños pero importantes en la búsqueda de otras políticas. Pero en lo que respecta a los actuales cultivos y sus usos se mantienen en el paradigma represivo impuesto en el siglo XX en occidente que confluye con el autoritarismo en la materia que caracterizó a los estados soviéticos, que marca a sus sucesores y a los que se inspiran en creencias religiosas que prohíben y castigan penalmente el consumo de bebidas alcohólicas y de otras sustancias psicoactivas.

## *SUSPENSIÓN DE LA ASPERSIÓN AÉREA CON GLIFOSATO*

---

<sup>79</sup> OEA, Informe de la OEA sobre drogas: 16 meses de debates y consensos. En <http://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf>

<sup>80</sup> Comisión Asesora, Informe Final. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia, Mayo de 2015. Disponible [http://www.odc.gov.co/portals/1/comision\\_asesora/docs/informe\\_final\\_comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)

<sup>81</sup> [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-013/14](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/14)



En mayo de 2015 a instancias del ministerio de salud, el Consejo Nacional de Estupefacientes suspendió las aspersiones aéreas con glifosato que se venían practicando en Colombia desde décadas atrás.

“... el Consejo Nacional de Estupefacientes en sesión de mayo 14 de 2015, estudiados los pronunciamientos realizados por las Altas Cortes, la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las consideraciones expuestas por sus miembros e invitados, dispuso la suspensión del uso de herbicidas a partir del ingrediente activo glifosato en el Programa de Erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea (PECIG) ...”<sup>82</sup>

La medida del CNE se condicionó a la revocatoria por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) del Plan de Manejo Ambiental del "Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato". Y en efecto el 30 de septiembre de 2015 la ANLA suspendió dicho plan “en virtud del principio de precaución”. (ANLA 2015).

La iniciativa de solicitar la suspensión de la aspersión aérea con glifosato la tomó el Ministerio de Salud en marzo de 2015 basado en el pronunciamiento sobre los riesgos cancerígenos de ese compuesto, emitido por la Agencia Internacional para la Investigaciones sobre el Cáncer, IARC, vinculada a la Organización Mundial de la Salud.

El comunicado del Ministro de Salud destaca como hecho nuevo las conclusiones del grupo de 17 expertos de la IARC, procedentes de 11 países en los cuales se utiliza el glifosato en actividades productivas. Para la autoridad mundial el glifosato es probable carcinógeno para humanos y por ello lo reclasifica desde el Grupo 4 – cancerígeno en animales pero no probado en humanos – al Grupo 2 que lo ubica como de alto riesgo para humanos. El informe estableció que "el glifosato indujo daños del ADN y de los cromosomas en mamíferos y en células animales y de humanos in vitro", en el que también resaltó el daño celular en "los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con formulación de glifosato".<sup>83</sup>

La referencia al estudio de la IARC resultó decisiva para la suspensión de la aspersión aérea con glifosato invocando el principio de precaución. Y además se apoya en pronunciamientos de la Corte Constitucional como el Auto 073 de marzo 2014 que llama a suspender esas fumigaciones en los territorios colectivos de comunidades negras del Pacífico. El Consejo de Estado en febrero del mismo año decidió por su lado:

"Exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del *principio de precaución* estipulado por el artículo 1 de Ley 99 de 1993, examine la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre

---

<sup>82</sup> ANLA, Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015. Disponible en [https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/10/res\\_1214\\_de-2015.pdf](https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/10/res_1214_de-2015.pdf)

<sup>83</sup> Ibidem, citado en ANLA 2015



cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general”<sup>84</sup>

Indepaz saludó en su momento la determinación del CNE y de la ANLA y contribuyó a la campaña #NO AL GLIFOSATO<sup>85</sup>. Sin embargo en comunicación dirigida al Ministro de Salud y a otras instancias alertó sobre las limitaciones de la decisión por cuanto la prohibición del uso del glifosato solo en la aspersión aérea es una interpretación política pero no coherente con el resultado de las investigaciones invocadas para recurrir al principio de precaución<sup>86</sup>.

Es una verdad sabida que los estudios de la IARC establecieron las probabilidades cancerígenas de la molécula del glifosato por su uso en la agricultura con aspersión aérea y terrestre. El personal que sirvió de referencia fueron en especial operadores de la sustancia en actividades legales y en todo caso regidos por normas de protección laboral. En varios países los estudios realizados sobre los impactos en salud del glifosato han tomado poblaciones en agroindustria y en esos casos han presentado informes sobre riesgos para la salud humana no sólo por cancer sino también de malformaciones genéticas y enfermedades de la piel.

#### Estudios y recomendaciones recientes sobre los riesgos del glifosato para la salud

1) El informe de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) “Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides”, del 20 de marzo de 2015, que concluye que “Hay pruebas convincentes de que el glifosato puede causar cáncer en animales de laboratorio y hay pruebas limitadas de carcinogenicidad en humanos (linfoma no Hodgkin)”. Con base en ello, el glifosato fue categorizado en el “Grupo 2A” “Probablemente cancerígeno para los seres humanos”, por la Organización Mundial de la Salud<sup>12</sup>.

2) Las investigaciones y recomendaciones formuladas por el académico y neurocientífico argentino, Andrés Carrasco, publicadas en el artículo Glyphosate-Based Herbicides Produce Teratogenic Effects on Vertebrates by Impairing Retinoic Acid Signaling, en 2013, en el que se advierten sobre “malformaciones neuronales, intestinales y cardíacas en embriones”, que se manifiestan en la “microftalmia (ojos más pequeños de lo normal), microcefalia (cabezas pequeñas y deformadas), ciclopía (un sólo ojo, en el medio del rostro, malformación conocida en clínica médica), malformaciones craneofaciales (deformación de cartílagos faciales y craneales) y acortamiento del tronco embrionario (se adjunta presentación).

3) El informe “Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano” de Adriana Camacho y Daniel Mejía, académicos de la Universidad de Los Andes,

84

<sup>85</sup> Ver [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

<sup>86</sup> INDEPAZ, WOLA et al Derecho de petición de convocatoria al Consejo Nacional de Plagidas, mayo 29 de 2015.

Disponibile en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/DERECHO-PETICI%C3%93N-CNP-2015.05.29-2.pdf>



que muestran los riesgos de las aspersiones aéreas en la salud, específicamente trastornos en la piel (problemas dermatológicos) y abortos.

4) El informe “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia”, de la Comisión Asesora para la Política de Drogas del 13 de mayo de 2015, en el que el Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala concluye que “La política nacional de drogas debe ser diseñada con un enfoque de salud pública y debe ser respetuosa de los derechos humanos. Adicionalmente, esta debe contener programas y estrategias integrales, con enfoques diferenciados por territorio, grupos poblacionales y necesidades de intervención. En especial, esa política debe tomar en cuenta sus posibles impactos sobre grupos discriminados y en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, los grupos étnicos o las personas en situaciones de pobreza”. Por lo anterior, la Comisión recomendó al Gobierno “revaluar, con base en un conjunto de evidencia amplio, la conveniencia de continuar implementando campañas de aspersión con glifosato como mecanismo para disminuir los cultivos ilícitos. Los estudios empíricos muestran que el uso de la aspersión de herbicidas como mecanismo para reducir los cultivos ilícitos es muy poco eficiente y genera costos directos y colaterales muy graves sobre la salud y el medio ambiente” (resaltados fuera de texto)<sup>15</sup>.

5) La Comisión Asesora de Política Criminal en el “Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano” de 2002, expone que “las políticas antidroga deberían estar basadas en la información disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo”, y que “Las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos no sólo son extremadamente costosas e ineficaces en reducir los cultivos de coca y la producción de cocaína, sino que también generan daños colaterales sobre el medio ambiente, la salud humana y crean inestabilidad social asociada con niveles muy bajos de apoyo y aceptación de las instituciones del Estado”<sup>87</sup>.

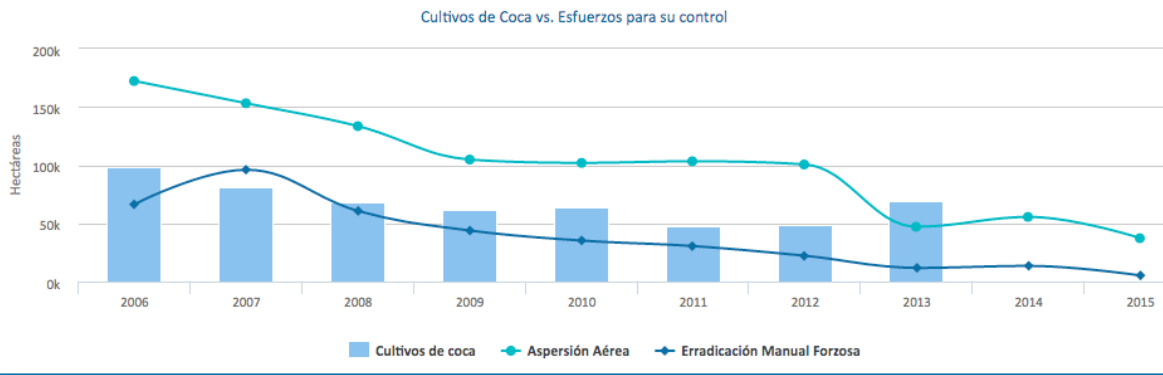
En la comunicación de INDEPAZ se pide a las autoridades pertinentes y al Consejo Nacional de Plaguidas pronunciarse sobre el uso del glifosato también en la agricultura pues la aplicación del principio de precaución también cubre esas actividades. Pero ninguna autoridad se ha referido al tema, excepto el Ministro de Agricultura que recurrió a argumentos no científicos, indicando que ese agrotóxico se ha utilizado siempre y es el de mayor mercado en el país.<sup>88</sup>

## LOS INDICADORES DE LA ESTRATEGIA ANTIDROGA

Es un hecho que desde el Gobierno Nacional, el Ministerio de Defensa y el Observatorio de Drogas de Colombia se han promovido otros indicadores de evaluación del impacto de las medidas represivas y se constata en el ámbito del combate a la oferta una disminución de acciones en contra de los cultivadores y el aumento en los eslabones de producción de cocaína y del tráfico.

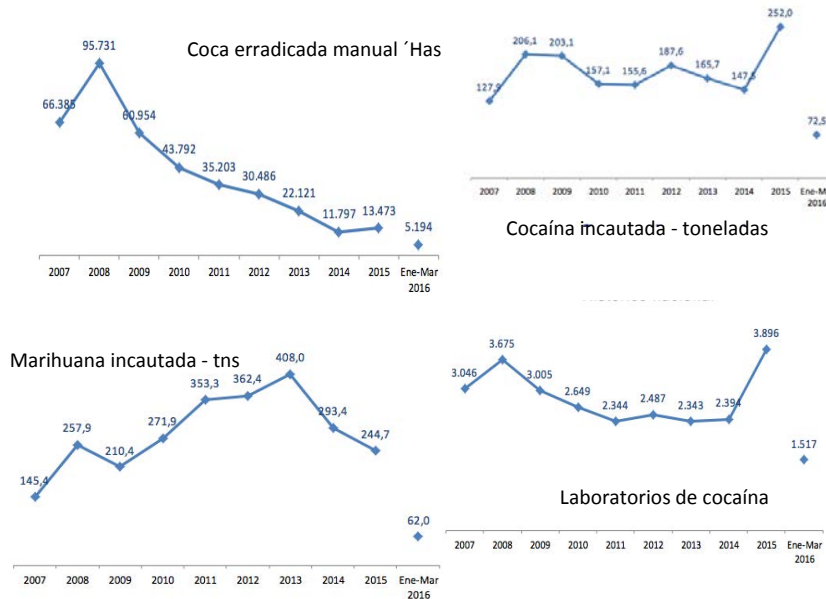
<sup>87</sup> En INDEPAZ, WOLA et al. Derecho de petición 2015.

<sup>88</sup> CMI. Sector agrícola mantendrá el uso del glifosato, mayo 19 de 2015. Disponible en <http://www.cmi.com.co/sector-agricola-mantendra-uso-de-glifosato-minagricultura>



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia – O.D.C.<sup>89</sup>

### GRÁFICAS. INDICADORES DE ACCIONES DE LA FUERZA PÚBLICA EN CONTRA DEL NARCOTRÁFICO – Colombia 2017 a 2015



Fuente: Gráficos tomados del Ministerio de Defensa, Logros de la política de defensa y seguridad. Marzo de 2016.

El informe presentado por el Ministerio de Defensa en marzo de 2016 trae algunas cifras reveladoras al respecto. Desde 2006 y en especial desde 2012 han disminuido las hectáreas de aspersión área y de erradicación manual forzosa.

“Con el cambio en la orientación de las estrategias antidroga ocurrido entre 2007 y 2008, el

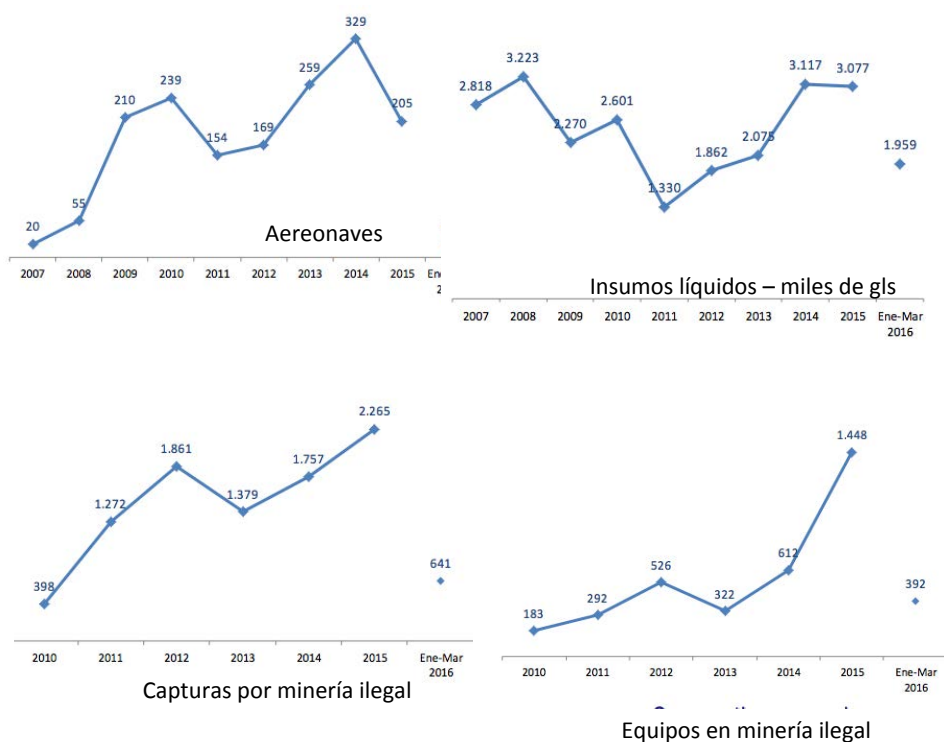
<sup>89</sup> ODC, Estadísticas Generales. Disponible en <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>



gobierno colombiano empezó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones de menor importancia de la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca), al tiempo que se dirigieron los esfuerzos hacia labores de interdicción”<sup>90</sup>.

En los gráficos se observa el aumento de las toneladas de cocaína incautadas y de los laboratorios destruidos entre 2014 y 2015. Y de la misma manera se incrementó desde 2011 hasta 2014 la incautación de aeronaves y de insumos líquidos para la producción de cocaína. Los datos sobre mayores acciones en contra de la minería ilegal, con aumentos continuos en la incautación de equipos y la detención de personas, se asocian a golpes a mafias, grupos armados ilegales o lavado de activos.

### GRÁFICAS. INCAUTACIONES DE BIENES ASOCIADOS AL NARCOTRÁFICO Y A LA MINERÍA ILEGAL – Colombia 2007 a 2015



Fuente: Gráficos tomados del Ministerio de Defensa, Logros de la política de defensa y seguridad. Marzo de 2016.

Esos cambios en los indicadores han sido controvertidos por quienes destacan el aumento de hectáreas dedicadas al cultivo de coca y marihuana. Después de registrar un descenso desde

<sup>90</sup> Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, Informe Final, mayo de 2013. Disponible en <http://www.odc.gov.co/portals/1/docs/politdrogas/lineamientos5318-ca.pdf>



100.000 has en 2007 a 47.788 has en 2012 las fuentes oficiales anotan un aumento progresivo que llega a 69.132 has en 2014 y a más de 90.000 has en 2015.

Todas las discusiones sobre impacto de las medidas represivas tienen en mente la cadena de la cocaína y en cambio sólo se registran las incautaciones de marihuana y se hace con poco rigor. No existen datos sobre hectáreas de marihuana ni seguimiento a la cadena de producción y distribución nacional e internacional y tampoco se habla de los carteles de cannabis ni, afortunadamente, de la necesidad de fumigaciones con agrotóxicos. Esta constatación tiene de positivo que traduce una postura más flexible en la línea represiva y que es más consistente con la definición de estrategia basadas en evidencia de riesgo de daño. Se trata de una situación de hecho que no tiene sustentación distinta a la definición de prioridades por parte de las autoridades y sobre todo de las agencias de los Estados Unidos que son las que dicen la última palabra. En ese contexto sonaría ridículo el Presidente de la República diciendo que la producción y uso de la marihuana, junto con el tabaco y el alcohol continúen una amenaza a la seguridad del Estado.

El punto de mira entonces se ubica en la coca. Para críticos de los ajustes en política antidrogas, ese incremento de los cultivos de coca sería resultado de la suspensión de la aspersión con glifosato y una concesión del gobierno a las FARC por disminución de acciones de erradicación e interdicción en zonas como Catatumbo, Putumayo, Costa Pacífica y Guaviare. Algunos analistas vinculados a la guerra contra el narcoterrorismo han advertido sobre esa relación entre aspersión y hectáreas de coca. Entre ellos Barry McCaffrey:

“Me parece que la noción de parar la fumigación aérea es desafortunada; lo que pronto veremos en Colombia es un incremento inmediato y proporcional de hectáreas cultivadas, y eso va a implicar problemas para el país”. “...el químico glifosato es el herbicida más ampliamente usado en Europa y los Estados Unidos y, de hecho, también en Colombia, así que la repentina preocupación por la salud de las vacas y personas me parece fuera de lugar”<sup>91</sup>

Dejando de lado por un momento el menosprecio del señor McCaffrey por las vacas, hay que anotar que en 15 años de fumigaciones con glifosato como estrategia privilegiada del Plan Colombia ha sido imposible establecer una correlación entre la cantidad de hectáreas asperjadas con el veneno y la reducción de los cultivos.

En el gráfico sobre cultivos y fumigaciones se encuentra una relación completamente inversa a los supuestos de los estrategas de la guerra anticultivos: desde 2007 a 2012 disminuyen las hectáreas asperjadas y disminuyen también las hectáreas registradas. Y para completar las paradojas esa disminución en cultivos de coca ocurre mientras al mismo tiempo disminuyen las hectáreas sometidas a erradicación terrestre forzada que pasan de más de 96.000 has en 2008 a menos de 12.000 has en 2015.

---

<sup>91</sup> Barry McCaffrey, exdirector de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de los Estados Unidos. Entrevista de Julio Sánchez Cristo en el libro *El país que se hizo posible - 15 años del Plan Colombia hablan los protagonistas*. Editorial Planeta, 2016. Pág.118.



La matemática indica que a menos fumigación y menos erradicación forzada menos hectáreas cultivadas, pero esa correlación es también errónea en el terreno económico, social y sobre todo en la matriz de variables que explican las oscilaciones del negocio del tráfico de cocaína.

Los indicadores del Ministerio de Defensa, de la Policía Nacional y de las agencias antidroga llegan hasta 2015 y por lo tanto no tienen en cuenta el impacto de la suspensión de las fumigaciones y del incremento en simultáneo con las acciones dirigidas a destruir laboratorios y a incautar cocaína en Colombia o en el exterior. Lo cierto es que las fumigaciones aéreas fueron prohibidas el 30 de septiembre de 2015 y se prolongaron en algunas regiones por lo menos hasta terminar el año. Así que las cifras anunciadas para 2015 con aumentos exorbitantes en hectáreas de coca son anteriores al impacto de la suspensión de aspersión aérea y de los ajustes de la estrategia antidrogas para dedicarse supuestamente a los eslabones más fuertes de la cadena.

El debate de las cifras de hectáreas sembradas en coca, marihuana y amapola ha sido siempre difícil por el débil control independiente a las prácticas de medición o registro y los altos márgenes de manipulación en función de tácticas de presión por presupuestos o definiciones de guerra a la oferta como primera opción. No se ha tenido una explicación seria sobre las permanentes diferencias en las mediciones de cultivos ilegales entre el SIMCI y UNOCD, por un lado, y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, por el otro. Las cifras de E.UU han estado siempre entre 20.000 y 30.000 hectáreas por encima de las que se divulgan en Colombia. Y no hay seguimiento independiente para garantizar continuidad de las metodologías de modo que se permita la comparación y no se afecte por sesgos en frecuencia de registros, fechas de fotografías satelitales, georeferencia de los predios y sus micro áreas o por la búsqueda activa que es costumbre cada vez que se quieren inflar las cifras.

Para una explicación más comprensiva de la evolución de la oferta de cocaína es evidente que no sirven los datos de aspersión o de erradicación forzada y ni siquiera los de interdicción. En la matriz explicativa hay que incluir otras variables que dan cuenta de los ciclos del negocio. Al fin de cuentas la variable principal es la rentabilidad en los diversos eslabones de la cadena en condiciones de demanda estable o con tendencias crecientes en el mercado global. La lógica más elemental indica que la oferta no se explica por sí sola y que su restricción por medidas extraeconómicas no implica automáticamente ni disminución del consumo ni aumento del gasto del lado de la demanda.

En un análisis más riguroso se deberá considerar el impacto en el negocio de las oscilaciones del dólar, del cambio en los patrones de consumo de sustancias y la combinación o sustitución por fases, las manipulaciones de precios y de la pureza del producto o la desigualdad entre países y continentes de elasticidades de la demanda a los cambios de precios. Por el lado de la oferta la reducción de áreas está acompañada de aumentos de la productividad, de esquemas de migración frente a las ofensivas represivas y de manipulación de costos en cada eslabón de la cadena. Y la lista de variables sigue con la relación entre negocios ilegales y legales, entre cocaína y oro y oportunidades en los circuitos de lavado de activos. Algo más que problemas de vacas y personas, señor McCaffrey.



La refutación de los argumentos de los obsesionados con las fumigaciones es importante para disminuir la presión que ejercen sobre el gobierno y la fuerza pública para que retomem esa estrategia y subvaloren las otras acciones que golpean directamente a los grandes traficantes tanto en Colombia como en la esfera internacional o que buscan por lo menos una acción proporcional en los países de Norte América y Europa que se centre en el gran tráfico y lavado de activos pero sobre todo en acciones preventivas de usos problemáticos de sustancias psicoactivas legales o ilegales.

### *OTRA VEZ EL GLIFOSATO*

Ante las críticas de los obsesados fumigadores el gobierno se defiende con los datos de laboratorios destruidos y de cocaína incautada o con los números de personas detenidas o dadas de baja en operaciones antidroga. Pero a renglón seguido retoma el lenguaje tradicional de persecución a los cultivos de coca anunciando ofensivas de erradicación manual forzada y de fumigaciones terrestres con glifosato. Así retoma la incoherencia en sus estrategias antidrogas con el peligro de alinearse en la práctica con las posiciones más retrogradadas. Muestra de ello es la decisión del Consejo Nacional de Estupeficientes de autorizar nuevas ofensivas de erradicación con fumigación terrestre con glifosato. Esa decisión adoptada el 5 de mayo de 2016 prevee el inicio de la fumigación terrestre a partir del mes de noviembre del 2016, y la clara tendencia al retorno de la aspersión aérea como facultad que sigue aborgándose el Estado Colombiano tal y como quedó consignado en los acuerdos definitivos firmados entre las FARC y el Estado Colombiano.

En la primera sesión del 2016 el CNE autorizó a la Policía Nacional para realizar a fumigación terrestre con el agrotóxico y como paliativo ante los riesgos de salud de los erradicadores ordenó a que "deberá estar acompañada de la presentación de los protocolos de salud ocupacional y otras medidas requeridas por el Ministerio de Salud, que permitan reducir los posibles impactos negativos y garantizar la protección de las personas que trabajen en terreno, así como de las comunidades que vivan cerca al área asperjada"<sup>92</sup>.

Los pronunciamientos en contra de esa medida han sido muchos. El actual Ministro de Justicia Jorge Londoño, que se encontró con la medida el día de su posesión, señaló que "este tipo de sustancias químicas le hacen daño al ser humano. Para mí la vida del ser humano es mucho más importante, por lo que se deben analizar mecanismos alternativos que no atenten contra la salud"<sup>93</sup>. Por su lado Luis Jorge Hernández, director del programa de salud pública de la Universidad de los Andes, advirtió que "es mucho peor esparcir el glifosato a nivel del suelo porque hay más exposición, ahí están las personas. El Consejo Nacional de Estupeficientes advirtió que se haría un protocolo de seguridad ocupacional, ¡eso no sirve!, por más protocolos que se hagan. En las zonas donde hay cultivos prima mucho la informalidad". La coalición en pro de la reforma a la política de drogas, que integra a importantes organizaciones y centros de pensamiento se pronunció

---

<sup>92</sup> Minjusticia, Comunicado del 4 de mayo de 2016  
<http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2323/El-Consejo-Nacional-de-Estupeficientes-presidido-por-el-Ministerio-de-Justicia-y-del-Derecho-autoriza-la-aspersi%C3%B3n-terrestre-con-glifosato-sobre-cultivos-il%C3%ADcitos.aspx>



rechazando “la reactivación de las fumigaciones para erradicar cultivos declarados ilícitos, esta vez por vía terrestre”. Y agregó que “esta decisión no es coherente con el discurso oficial del presidente Santos, pues es contraria a la evidencia, viola el principio de precaución y pone en alto riesgo los derechos a la salud, al ambiente sano, entre otros derechos de comunidades rurales y de los erradicadores”<sup>94</sup>

La nueva medida del CNE promovida por el gobierno nacional ha merecido críticas de los gobernadores de Caqueta, Putumayo, Cauca y Nariño, que la encuentran inconveniente, ineficaz y un distractor frente a la necesidad de realizar el compromiso histórico en la regiones de una inversión pública de gran alcance para el desarrollo social y económico en las regiones cocaleras.

La Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, nombrada por el Presidente de la República, señaló en su informe de mayo de 2015 que habían fracasado todas las formulas de erradicación forzada emprendidas en dos décadas en Colombia. A juicio de esa Comisión:

“Con respecto a las políticas para la reducción de la producción de cultivos ilícitos, y específicamente de cocaína, la evidencia empírica disponible muestra que la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, cuando no está acompañada de una estrategia efectiva de presencia institucional en el territorio y de protección y garantía de derechos a los habitantes, es claramente ineficaz, ineficiente, excesivamente costosa para la legitimidad de la institucionalidad estatal frente a la comunidad e implica riesgos a la salud y al medio ambiente. Donde no hay presencia estatal, o la misma es muy precaria, la erradicación – independientemente de la modalidad que se haya utilizado– es contrarrestada con la resiembra o la siembra de nuevos lotes en la misma zona”<sup>95</sup>.

A estas observaciones hay que agregar la ineficacia de toda erradicación forzada, independientemente que se imagine acompañada de presencia estatal o de grandes inversiones. El sólo enunciado de la erradicación forzada implica una relación destructiva con los cultivadores y las comunidades en las regiones con peso de la economía de la coca o del negocio de la cocaína. Se trata inevitablemente de esquemas de ocupación militar del territorio con prioridad en la destrucción de los cultivos ilegales y no en el bienestar de la gente. La consecuencia de estas prácticas ha sido el empobrecimiento de las familias y el desplazamiento de buena parte de ellas.

La erradicación manual forzada ha sido evaluada por la Policía y por otras entidades del Estado que han concluido mostrando la ineficacia del método y su balance negativo en costo – beneficio. En el ya mencionado Informe de la Comisión Nacional sobre Drogas se muestra el costo combinado de la aspersión área y manual señalando que:

“Los datos de costo por hectárea erradicada o asperjada son muy imprecisos, pero en todo caso no son menores a \$3 mil dólares por hectárea. Eso significa que Colombia ha gastado más de \$5.100 millones de dólares (propios o de cooperación internacional) en los últimos diez años en aspersión y erradicación manual forzosa. Eso implica un costo-efectividad que

---

94

95 Informe de la Comisión Asesora de política sobre drogas, mayo de 2015



supera los \$115 millones de pesos por hectárea neta erradicada, aun suponiendo que la erradicación explica la disminución del área”.<sup>96</sup> (Comisión Asesora 2015).

La falta de alternativas de sustitución y aumento de los ingresos de los pequeños cultivadores, en condiciones de demanda sostenida en cantidad y precio de coca o pasta básica, ha llevado a que la erradicación forzada resulte en la migración de los cultivos a otras áreas, mejoramientos genéticos para la productividad o a practicas de rotación con pequeños cultivos sustitutos en caso de aspersion o destrucción manual.

## PAZ COLOMBIA

La perspectiva de firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC y el inicio de un periodo de post conflicto armado ha estado acompañada de redefiniciones en la política de cooperación entre Estados Unidos y Colombia en la lucha contra lo que denominaron el narco terrorismo. Desde inicios del 2016 se habló del plan Paz Colombia como iniciativa desde Estados Unidos que pasa la página de lo que fue el Plan Colombia ejecutado durante 15 años desde el año 2000.

"Al igual que Estados Unidos ha sido socio de Colombia en tiempos de guerra", dijo Obama a Santos el 5 de febrero de 2016, "seremos su socio en la realización de la paz"<sup>97</sup>.

Según la información de prensa que cubrió las conversaciones de los presidentes de Colombia y Estados Unidos en febrero de 2016 el plan Paz Colombia tendrá tres pilares: 1. Sobre seguridad y antinarcóticos. 2. Para expandir la presencia del Estado para fortalecer el estado de derecho y las economías rurales, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto; y 3. Promover la justicia y servicios esenciales para las víctimas.

Se ha hablado de una partida solicitada por Obama al congreso de su país que para 2017 asciende a US\$450 millones de los cuales US\$390 millones se incluyen en el ítem de “ayuda al extranjero”. El resto vendrá de otros programas a los cuales se agregarían US\$33 millones ya aprobados para proyectos de desminado a realizar en 2017.

Estados Unidos, como recuerda Obama, ha sido un actor en la guerra en Colombia desde mucho antes del Plan Colombia. Lo que está por definirse de común acuerdo con el gobierno es la estrategia antidrogas en el nuevo contexto en el cual esperan que se desmonte toda actividad de las FARC en la cadena del narcotráfico, comenzando por formas de colaboración en la sustitución de cultivos de coca y con el desmantelamiento de lo que han caracterizado como un cartel de narcotráfico, aliado de estructuras criminales en México y en otros países. Algunos centros de pensamiento en los Estados Unidos han abierto un debate sobre el futuro de la cooperación hacia

---

<sup>96</sup> Ibidem

<sup>97</sup> Natalio Cosoy, Barack Obama anuncia US\$450 millones de ayuda para plan Paz Colombia, BBC Mundo, 4 de febrero de 2016 en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203\\_colombia\\_obama\\_anuncio\\_plan\\_paz\\_nc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203_colombia_obama_anuncio_plan_paz_nc)



Colombia y buscan incidir en el Congreso de ese país para que se le dé prioridad a los componentes sociales y de apoyo a las comunidades más empobrecidas y golpeadas por la violencia.

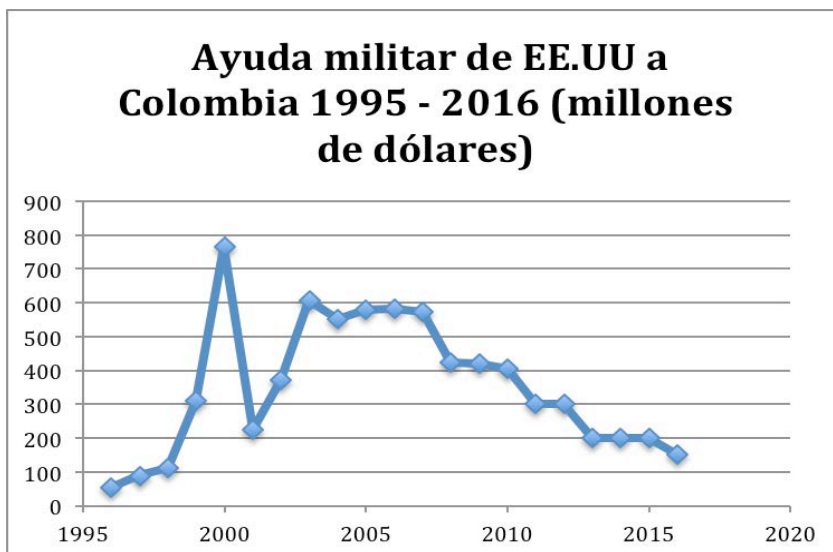
"Una vez alcanzado el acuerdo de paz, y durante algunos años, la ayuda estadounidense debería volver a esos 600 o 700 millones de dólares/año. Si podemos pagar por la guerra, deberíamos pagar por la paz", dijo Adam Isacson, investigador de WOLA en Washington.<sup>98</sup>

El primer punto que señalan LAWGEF y WOLA en un extenso documento con más de 45 recomendaciones para una nueva política de Estados Unidos hacia Colombia, es sobre la orientación de la cooperación que a su juicio debe dedicarse durante la próxima década a la construcción de paz con apoyo a inversiones sociales. En lo inmediato abogan por “asegurar apoyos sustanciales por mínimo 5 años” “animar a otros donantes internacionales a contribuir a la implementación del acuerdo de paz y a colaborar para una cooperación coordinada y fuerte” y, entre otros, “enfocarse en desarrollo rural participativo, con enfoque en la reducción del daño, como la principal estrategia antidroga”.<sup>99</sup> El conjunto de recomendaciones alude a los temas clave de los acuerdos de paz y de las iniciativas para el postconflicto, con especial énfasis en el diseño de planes de largo plazo para su implementación, de apoyo a la garantía de derechos de las víctimas en verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, con ajustes en el papel de las Fuerzas Armadas y de su relación con el Comando Sur de los Estados Unidos, con garantías de seguridad para los excombatientes y poblaciones y finalmente recomienda la adopción de enfoques diferencias y de apoyo especial a grupos discriminados y vulnerados durante la guerra.

---

<sup>98</sup> Agencia EFE, Según WOLA, EE.UU. debe duplicar su ayuda a Colombia en postconflicto, disponible en <http://www.colombia.com/actualidad/especiales/dialogos-de-paz/noticias/sdi282/86438/segun-wola-eeuu-debe-duplicar-su-ayuda-a-colombia-en-postconflicto>

<sup>99</sup> Ver documento RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS PARA APOYAR LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA. *Elaborado por: Lisa Haugaard, Fondo Educativo del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF); Gimena Sanchez, Oficina en Washington para América Latina (WOLA), en consulta con Brigadas internacionales de Paz y organizaciones colombianas de derechos humanos y de víctimas.* 6 ene 2016. Disponible en [http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones\\_a\\_los\\_estados\\_unidos\\_para\\_apoyar\\_la\\_consolidacion\\_de\\_la\\_paz\\_en\\_colombia](http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones_a_los_estados_unidos_para_apoyar_la_consolidacion_de_la_paz_en_colombia)



Fuente: Elaborado con datos del libro Los gastos de la guerra, Diego Otero, mayo de 2016

El alcance del nuevo Plan Paz Colombia con incrementos en gasto del presupuesto de Estados Unidos es muy incierto dado el panorama político de Estados Unidos para el periodo 2017 – 2021. Pero la historia del Plan Colombia, que se reclama una política bipartidista vigente durante 15 años, permite prever que existirá una convergencia entre el Congreso y el nuevo gobierno de Donald Trump para mantener partidas anuales alrededor de US\$300 millones en el siguiente cuatrienio.

La presión de los centros de pensamiento que hacen lobby en Washington es más de sentido político que económico, en la línea de poner el mayor esfuerzo en la construcción social y económica en las regiones y sectores más vulnerados y no en una nueva ola de lucha antidroga o de enfrentamiento represivo a diversos actores de la cadena del narcotráfico.

La firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC cierra el Plan Colombia que se inició con argumentos de lucha contra las drogas y se transformó abiertamente en una estrategia geopolítica de seguridad y de contrainsurgencia en Colombia. La inquietud en el nuevo periodo es sobre el peligro de una estrategia antidroga al estilo de la promovida en México que continua, sin nombrarla así, con la guerra o la militarización del combate a los carteles, militarización de la policía, militarización de fronteras y control de migrantes y subordinación de la seguridad y la justicia a esa lucha antidroga. En México se presiona al Estado a colocar la lucha antidroga por encima de toda consideración de seguridad y con ese pretexto se enmascaran operaciones de injerencia de todas las agencias de inteligencia y del Comando Sur o Norte, según el caso.

Los promotores del Plan Colombia han sido expresos al señalar que su cierre en 2016 coincide con la firma de los acuerdos de paz con las FARC y con un parte de victoria en el objetivo central contrainsurgente. Con el concurso de los Estados Unidos se fortalecieron las Fuerzas Armadas y su capacidad estratégica para neutralizar la amenaza de las FARC, consideradas, según Bill Clinton,



una “amenaza para Estados Unidos y la estabilidad de Colombia, así como para el avance de la democracia en América Latina”.<sup>100</sup>

El expresidente Andrés Pastrana reconoce hoy que la forma de presentación de los objetivos antidroga ante el Congreso de los Estados Unidos fue una maniobra pragmática para ablandar a sectores renuentes a dedicar grandes sumas del presupuesto a una acción en Colombia. Así, como dice Pastrana en su entrevista a Sanchez Cristo sobre 15 años del Plan Colombia, se inventaron para consumo de congresistas calificados de provincianos y simplistas, el riesgo del “estado fallido” o de la “narco democracia”:

“los mensajes al Congreso de los Estados Unidos estaban dominados solamente por el combate contra las drogas y los riesgos (exagerados) del colapso de Colombia en términos de convertirse en un narco – estado”<sup>101</sup>.

Para lograr esos dólares que en realidad se necesitaban para fortalecer al Ejército, el gobierno acogió la tesis de la guerra a la oferta de drogas ilegales con el objetivo de reducirla en seis años al cincuenta por ciento atacando prioritariamente los cultivos. En la práctica el plan se fue ajustando a la estrategia de guerra y de manera abierta se enfocó en el combate a las FARC a partir de la declaratoria de guerra global antiterrorista después del fatídico 11 de septiembre de 2001. Por esta orientación, al final la evaluación de los estrategas es de éxito en la guerra antiterrorista y de fracaso o de resultados muy limitados en los objetivos antidroga: el efecto de la guerra química con fumigaciones en más de 1.600.000 hectareas ha sido pobre en resultados sobre disminución de la demanda, el efecto precio ha beneficiado a las mafias en Estados Unidos y en toda la cadena independientemente de las oscilaciones, las reducciones cíclicas de cultivos en Colombia se han compensado por incrementos en Perú o Bolivia y con aumento de la productividad. Y entre tanto la funcionalidad de la guerra antidroga en la contrainsurgencia ha operado a costa de graves daños a las poblaciones y al ambiente.

La pertinencia de la evaluación del Plan Colombia a la hora del nuevo plan Paz Colombia es evidente pues al cambiar la estrategia contrainsurgente, con la firma de la paz quedan las preguntas sobre la reorientación a la lucha antidrogas y el peso que podría tener en el presupuesto asignado por el Congreso de los Estados Unidos.

El ambiente actual es incierto para el diálogo que promueven WOLA, LAWGEF y otros en Washington que presionan para que los fondos de Paz Colombia sean para la inversiones sociales y no para gasto militar o de policía antinarco. El documento de recomendaciones arriba mencionado incluye algunos apartes relacionados con redefiniciones que debería considerar el gobierno y el Congreso de los Estados Unidos. Entre la recomendaciones se encuentran las siguientes<sup>102</sup>:

---

<sup>100</sup> Citado por Sanchez Cristo Julio, El país que se hizo posible, Editorial Planeta, Bogotá D.C. 2016

<sup>101</sup> Andrés Pastrana, en el libro El país que se hizo posible de Julio Sánchez Cristo, pág. 66. Editorial Planeta, Bogotá D.C. 2016.

<sup>102</sup> Ver WOLA y LAW GEF

[http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones\\_a\\_los\\_estados\\_unidos\\_para\\_apoyar\\_la\\_consolidacion\\_de\\_la\\_paz\\_en\\_colombia](http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones_a_los_estados_unidos_para_apoyar_la_consolidacion_de_la_paz_en_colombia)

Enfocarse en desarrollo rural participativo, con enfoque en la reducción del daño, como la principal estrategia antidroga. En el capítulo sobre políticas de drogas, las dos partes acordaron políticas que se enfocan en trabajar con comunidades rurales para diseñar e implementar planes de erradicación voluntaria y desarrollo sostenible y eliminar la fumigación aérea como práctica rutinaria.

Aceptar una decisión del gobierno colombiano de no extraditar a líderes desmovilizados de las FARC.

Los EEUU, en el marco de corresponsabilidad en la lucha antinarcoática, debe apoyar a las autoridades colombianas en la aplicación de la ley de extinción de dominio, para que las riquezas adquiridas ilegalmente que se encuentren fuera o dentro de Colombia, sean invertidas en programas de reparación individual y colectiva a las víctimas y de reconstrucción de territorios afectados por la violencia y el conflicto armado, y con estrategias que protegen al medio ambiente y la inmensa biodiversidad en Colombia.

Sólo apoyar proyectos y planes de desarrollo que son plenamente respaldados por las comunidades afectadas mediante auténticos mecanismos de “consulta previa” que garanticen la participación y el consentimiento previo, libre e informado, y que estos proyectos y planes cuenten con la mayor transparencia y participación activa de las autoridades territoriales y organizaciones sociales en su diseño e implementación.

USAID debe continuar con programas de desarrollo alternativo y rural, ciñéndose a la erradicación voluntaria y a normas de participación comunitaria contenidas en los acuerdos de paz.

El texto mantiene enfoques de “desarrollo alternativo” y de “erradicación voluntaria” que han sido criticados por centros de pensamiento y organizaciones campesinas. Pero en el contexto general del documento se ofrece una reorientación importante para una nueva política de Estados Unidos en los tiempos de paz que se están abriendo en Colombia. El pronunciamiento de más de cincuenta congresistas de ese país en apoyo a las conversaciones y acuerdos de paz es una señal de la posibilidad de intentar otro diálogo que le salga al paso a la corriente de “mexicanización” de la guerra antidrogas en Colombia o a la tendencia de ver la post guerra como la oportunidad de negocios fáciles para las multinacionales.

### *LA PERSECUSIÓN EN CALIENTE: UNA MALA SEÑAL*

Pero la apertura que se observa en la bancada democrata en lo relativo al post conflicto en Colombia no puede leerse como la conformación de una tendencia a revertir los instrumentos de lucha antidroga y menos la estrategia que se desprende de la doctrina trasnacional de lucha

---



antiterrorista y de soberanía condicionada. Los Estados Unidos tienen en materia de drogas una combinación entre represión y permisividad en el panorama interno, como indica la comparación de medidas entre los Estados. Pero en lo internacional el asunto sigue siendo de seguridad nacional de los Estados Unidos con derechos unilaterales de combate extraterritorial.

Un ejemplo reciente de esa extraterritorialidad fue la firma por parte del Presidente Obama, el 26 de mayo de 2016, del Acta de 2015 sobre el tráfico internacional de drogas. Esa Acta soporta nuevas medidas en la vieja línea de “proveer a la justicia (de US) con herramientas adicionales para perseguir extraterritorialmente la actividad del tráfico de drogas”<sup>103</sup>.

Como señala Pedro Arenas García, con la vigencia del Acta se endurece la extraterritorialidad al ordenar que esta ley se aplique a quien “intente” introducir y a quien “sabiendo o teniendo una causa razonable para creer que esa sustancia será importada ilegalmente a los Estados Unidos o llevada a aguas marítimas a una distancia de 12 millas de las costas de EEUU”.

Arenas alerta sobre este nuevo dispositivo anti tráfico de drogas diciendo que “siguiendo el hilo se estima que una investigación por tráfico de drogas puede terminar en la Amazonia colombiana, en la Sierra de Guatemala, en la selva alta de Perú o en el montañoso estado de Guerrero en México, todas zonas productoras de coca, amapola o marihuana que en su mayoría tienen como destino ser materia prima de sustancias que son finalmente llevadas a Estados Unidos”<sup>104</sup>.

Esa extraterritorialidad de la justicia antidrogas le da continuidad a viejas operaciones de inteligencia, encubiertas o en pactos con los países, y le da vigencia a la herramienta de la extradición por narcotráfico. Todo sumado indica que los vientos de cambio en política antidrogas y su articulación con las estrategias de seguridad son aún débiles y que sí tiene sentido aprovechar al máximo las ventanas que se han abierto en el debate internacional y en la apuesta en Colombia a estrategias más flexibles, con cambios de visión y de enfoque en materia de sustancias psicoactivas y en particular en el trato a los eslabones más débiles que comienzan con el pequeño cultivador.

## ALGUNOS CRITERIOS HACIA UNA NUEVA POLÍTICA

El proceso hacia una nueva política tendrá escenarios propicios en la preparación de la Cumbre sobre Drogas en la Asamblea de las Naciones Unidas prevista a realizarse en 2019. Para algunos países sigue vigente la meta de “eliminar o reducir de manera significativa” el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y cannabis para 2019; pero para muchos otros y para los movimientos sociales democráticos se ha abierto una fase de debate mundial en la cual en Occidente se desquebraja el radicalismo prohibicionista y es la oportunidad no sólo para debates y comisiones

---

<sup>103</sup> La polémica ley “transnacional” antidrogas de Estados Unidos que preocupa a productores de coca de Bolivia, Colombia y Perú Boris MirandaBBC Mundo (@ivanbor), 05 de mayo de 2016. Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160517\\_estados\\_unidos\\_ley\\_drogas\\_extraditar\\_cocaleros\\_bolivia\\_colombia\\_peru\\_bm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160517_estados_unidos_ley_drogas_extraditar_cocaleros_bolivia_colombia_peru_bm) - consultada 10/10/2016.

<sup>104</sup> Pedro Arenas, Ley extraterritorial para perseguir campesinos. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/05/UNA-LEY-EXTRATERRITORIAL-PARA-PERSEGUIR-CAMPESINOS.pdf>



sino también para que en el marco de los Estados se promuevan políticas y estrategias de ruptura definitiva con la guerra antidrogas y realmente enfocadas a la salud, al desarrollo humano sostenible y a la primacía de los derechos humanos.

En Colombia, con la situación de transición de la guerra a la paz, del conflicto armado interno a una etapa de construcción de paz, se ha iniciado un replanteamiento de la política antidrogas que aunque limitado permite el diálogo razonado sobre las diversas dimensiones de lo que mal se llama el problema de las drogas y debe llamarse el problema de las políticas antidrogas y de sus consecuencias perversas en las sociedades.

A manera de conclusión de estas notas destacamos algunos criterios a tener en cuenta en ese esfuerzo de redefinición de políticas sobre sustancias psicoactivas y cultivos declarados ilícitos:

- ✓ La necesidad de abordar de manera integral todas las sustancias psicoactivas sin divisiones arbitrarias en cuanto a legalidad. Es mejor hablar de políticas y comportamientos sobre sustancias psicoactivas para de entrada desideologizar la construcción sobre el tema. La expresión “problema de las drogas” tiene una carga punitiva y una historia marcada por el fanatismo prohibicionista. La mirada integral desde el derecho a la salud y los derechos humanos y no desde la legalidad, el crimen y la seguridad, tiene la ventaja de permitir unificar criterios en las evaluaciones y en medidas. Así entre otras se puede aprovechar el avance en salud pública, en educación y cultura en lo relativo a alcohol y tabaco en los temas preventivos o de regulación relativos a la cocaína, la marihuana y otras sustancias.
- ✓ Urgencia de una sola política general con abordajes diferenciados sólo con criterios de salud y que incluya en orden de riesgos alcohol, nicotina, drogas sintéticas, opiáceos, cocaína, marihuana, cafeína. El enfoque de riesgos es parcial pero contribuye a la definición de políticas, normas, protocolos y otros instrumentos si se basa en evidencia científica y en los derechos individuales y colectivos. El panorama completo de los riesgos debe incluir todos los factores sin descuidar ni los culturales ni los asociados a las mismas políticas. En este tema de las sustancias psicotrópicas las políticas extremas inducen daños y violencia. Las políticas más efectivas son multifactoriales, proporcionales al riesgo individual o social y respetuosas con los derechos. Allí se ubican estrategias de salud, educación, cultura, prevención del daño y no violencia.
- ✓ El reconocimiento de las dimensiones social, sanitaria y cultural del uso de sustancias psicoactivas. La idea de un mundo sin sustancias psicoactivas no tiene sustento en la historia de la humanidad. En todas las épocas y culturas se ha dado algún lugar al uso de alcohol o de plantas con principios activos que pueden producir alteraciones de conciencia. El reto ha sido establecer reglas de uso, controles y autocontroles a sabiendas del riesgo de usos problemáticos y de abuso en el consumo. Se ha tratado de armonizar la libertad individual y la protección de lo colectivo.



- ✓ El rechazo a la utilización de las políticas antidrogas como instrumento de guerras, estrategias de seguridad de los Estados, pretexto para formas de militarización e injerencia militar o penetración de mercados asociados a estas. Ese reconocimiento no quiere decir ausencia de regulación o de límites. Según el tipo de sustancia y sus riesgos le corresponde a la sociedad regular y a las personas autocontrolar su uso. De manera especial hay que proteger a los infantes y adolescentes. La libertad de uso de una sustancia, como por ejemplo el alcohol o el tabaco, no puede llegar hasta poner en riesgo la salud y la integridad de otros. La respuesta represiva y de criminalización genera en la sociedad y en los individuos más daños que el asociado al consumo. Pero la definición del “problema de las drogas” como asunto de seguridad nacional lleva a la militarización de las estrategias, que se tornan ineficaces para el tema específico pero funcionales a estrategias geopolíticas y de guerra.
- ✓ La necesidad de distinguir la coca de la cocaína. De esa distinción se derivan políticas más racionales que la actual que sin base científica califica a la mata de coca como una droga. Es positivo para la sociedad que se aprovechen las cualidades nutricionales y posibilidades saludables de la hoja de coca y de sus productos no psicotrópicos. La hoja de coca es rica en minerales como calcio, potasio, fósforo, magnesio, en vitaminas A y C, tiamina, riboflavina, más de 14 alcaloides entre los cuales cocaína en mínima e inocua proporción de 0,7 mgrs por cada 100 gms de hoja. Así que la satanización de la planta de coca es un absurdo. El clorohidrato de cocaína no se da silvestre y necesita un proceso químico de reacciones y filtraciones que lo hace cualitativamente diferente a cualquier producto natural y por supuesto a la planta de la cual se deriva. Ese CHC es el estupefaciente que requiere regulaciones y límites especiales lo mismo que respuestas de salud para los adictos.
- ✓ El reconocimiento del fracaso de las políticas de criminalización y judicialización de pequeños cultivadores y de los enfoques que privilegian la represión a la oferta en los países andinos o asiáticos o africanos. En este tema de las “drogas fiscalizadas” y con los supuestos asociados, la demanda crea la oferta y el prohibicionismo incuba y promueve la violencia y la corrupción. La inversión del orden de responsabilidad por la violencia y los daños en acceso a las sustancias ha llevado a concentrar la guerra en los pequeños cultivadores, con impactos sociales y ambientales negativos y nula incidencia en el supuesto desestímulo del consumo en los países de la gran demanda en Norte América y Europa.
- ✓ La aplicación del criterio de responsabilidad compartida con mayor carga de costos a los países de alto consumo y concentración de ganancias del negocio de sustancias. La responsabilidad compartida se refiere a los impactos de la política y a las causas vistas desde oferta y demanda de sustancias psicoactivas. Pero al mismo tiempo se requiere reconocer la asimetría en esa responsabilidad pues la guerra antidrogas y el arsenal de políticas prohibicionistas y punitivas recae en sus determinadores que, para el caso colombiano, son los gobiernos de Europa y los Estados Unidos.

- ✓ La distribución de responsabilidad por los daños asociados a la implementación de las políticas y por su baja eficacia es proporcional a la distribución de beneficios del negocio multinacional del narcotráfico. La mayor regulación y control que corresponda hacer en una nueva política debe recaer en los eslabones de la cadena que más rentabilidad tienen y en los determinantes del daño a la sociedad. Esto quiere decir que en su orden los controles mayores deben recaer en el sistema financiero y de grandes empresas que se benefician con el lavado de activos, en las mafias mayoristas y autoridades corruptas que las sostienen en los países del norte, en el consumo de cocaína con sangre en las élites del poder, en las redes internacionales y nacionales de narcotraficantes. El último eslabón son los pequeños cultivadores.
  
- ✓ Alternativas al llamado desarrollo alternativo y las estrategias de sustitución. Incluyen por ejemplo estrategias de reconversión productiva y de regiones, con transformaciones en los territorios para planes de vida y de desarrollo democráticos y sustentables; promoción del uso manufacturero de las plantas para la producción, con procesos legalizados, de alimentos humanos o animales, abonos, insumos para fibras, papel y otros bienes no psicotrópicos. Estos temas se abordan en el siguiente capítulo denominado “Acuerdos de La Habana y la nueva política sobre los cultivos declarados ilegales.

## BIBLIOGRAFIA:

- ANLA (201). Resolución 1214 del 30 de septiembre de 2015. Disponible en [https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/10/res\\_1214\\_de-2015.pdf](https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2015/10/res_1214_de-2015.pdf)
- Lozano Angélica, et al (2016). Ponencia para el debate en la Cámara de Representantes, mayo de 2016. Disponible en <http://www.elheraldo.co/nacional/lea-aqui-el-borrador-del-proyecto-de-ley-que-regula-el-uso-de-la-marihuana-medicinal-262850>
- OEA (2012). Informe de la OEA sobre drogas: 16 meses de debates y consensos. En <http://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf>
- Pedro Arenas (2016). Ley extraterritorial para perseguir campesinos. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/05/UNA-LEY-EXTRATERRITORIAL-PARA-PERSEGUIR-CAMPESINOS.pdf>
- CMI.(2015). Sector agrícola mantendrá el uso del glifosato, mayo 19 de 2015. Disponible en <http://www.cmi.com.co/sector-agricola-mantendra-uso-de-glifosato-minagricultura>
- Comisión Asesora, Informe Final (2015). Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Disponible [http://www.odc.gov.co/portals/1/comision\\_asesora/docs/informe\\_final\\_comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)
- Naciones Unidas (1961). CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES Enmendada por el Protocolo de 1972. Disponible en [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)
- Decreto 2467/2015 disponible en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- Ministerio de Salud y Seguridad Social (2016). Resolución 1816/2016 disponible en [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf)
- Declaración de la sociedad civil (2016). EL DOCUMENTO FINAL DE LA UNGASS: ¿DIPLOMACIA O NEGACIONISMO?, 14 de marzo de 2016. Disponible en <http://idpc.net/es/alerts/2016/03/declaracion-de-la-sociedad-civil-el-documento-final-de-la-ungass-diplomacia-o-negacionismo>
- Damon Barrett (2016). La 'victoria' en materia de derechos humanos en la UNGASS sobre drogas de la que nadie habla. Disponible en <http://idpc.net/es/alerts/2016/05/la-victoria-en-materia-de-derechos-humanos-en-la-ungass-sobre-drogas-de-la-que-nadie-habla>**
- INDEPAZ, WOLA et al Derecho de petición de convocatoria al Consejo Nacional de Plagidas, (2015). Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/05/DERECHO-PETICI%C3%93N-CNP-2015.05.29-2.pdf>
- UNGASS (2016), DOCUMENT UNGASS Disponible en [http://cnblog.org/wp-content/uploads/2015/03/2016\\_02\\_25\\_OutcomeDocument.pdf](http://cnblog.org/wp-content/uploads/2015/03/2016_02_25_OutcomeDocument.pdf)
- TNI (2016).** La JIFE recuerda a Sudamérica que el uso no médico del cannabis va contra los tratados. Disponible en <http://www.druglawreform.info/es/sala-de-prensa/ultimas-noticias/item/6783-la-jife-recuerda-a-sudamerica-que-el-uso-no-medico-del-cannabis-va-contra-los-tratados>

RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS PARA APOYAR LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA (2016). *Elaborado por: Lisa Haugaard, Fondo Educativo del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF); Gimena Sanchez, Oficina en Washington para América Latina (WOLA), en consulta con Brigadas internacionales de Paz y organizaciones colombianas de derechos humanos y de víctimas.* 6 ene 2016. Disponible en [http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones a los estados unidos para apoyar la consolidacion de la paz en colombia](http://www.wola.org/es/comentario/recomendaciones-a-los-estados-unidos-para-apoyar-la-consolidacion-de-la-paz-en-colombia)

Natalio Cosoy, Barack Obama anuncia US\$450 millones de ayuda para plan Paz Colombia, BBC Mundo, 4 de febrero de 2016 en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203\\_colombia\\_obama\\_anuncio\\_plan\\_paz\\_nc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203_colombia_obama_anuncio_plan_paz_nc)

Ministerio de Defensa (2016). Logros de la política de defensa y seguridad.

Juan Manuel Santos (2016). Palabras en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las Drogas, Nueva York, 19 de abril de 2016. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/discursos>

La polémica ley "transnacional" antidrogas de Estados Unidos que preocupa a productores de coca de Bolivia, Colombia y Perú Boris Miranda BBC Mundo (@ivanbor), 05 de mayo de 2016. Disponible en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160517\\_estados\\_unidos\\_ley\\_drogas\\_extraditar\\_cocaleros\\_bolivia\\_colombia\\_peru\\_bm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160517_estados_unidos_ley_drogas_extraditar_cocaleros_bolivia_colombia_peru_bm) - consultada 10/10/2016.

Minjusticia (2016). Comunicado del 4 de mayo de 2016  
<http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2323/El-Consejo-Nacional-de-Estupefacientes-presidido-por-el-Ministerio-de-Justicia-y-del-Derecho-autoriza-la-aspersi%C3%B3n-terrestre-con-glifosato-sobre-cultivos-il%C3%ADcitos.aspx>

Juan Manuel Santos (2016). Palabras en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las Drogas, Nueva York, 19 de abril de 2016. Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/discursos>  
Andrés Pastrana, en el libro El país que se hizo posible de Julio Sánchez Cristo, pág. 66. Editorial Planeta, Bogotá D.C. 2016.

ODC (2013). Estadísticas Generales. Disponible en <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>

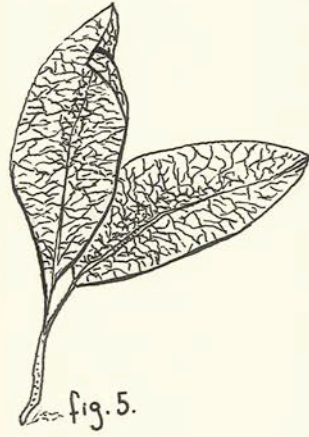
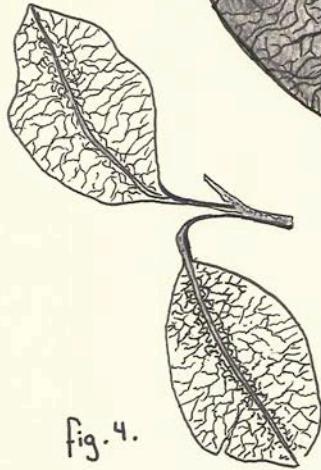
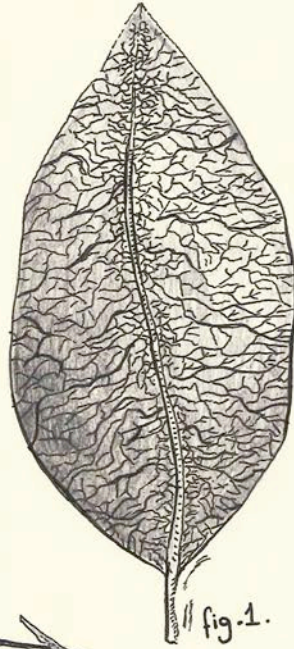
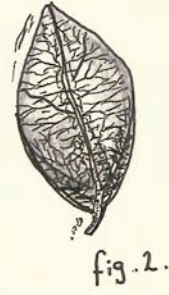
Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia (2013), Informe Final. Disponible en <http://www.odc.gov.co/portals/1/docs/politdrogas/lineamientos5318-ca.pdf>

Naciones Unidas, CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES Enmendada por el Protocolo de 1972. Disponible en [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

Decreto 2467/2015 disponible en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

Ministerio de Salud y Seguridad Social, Resolución 1816/2016 disponible en [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%201816%20de%202016.pdf)

Peña Nieto (2016). Intervención en la Asamblea Especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Nueva York, 19 de abril de 2016. Disponible en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/todo-debe-saber-ungass2016.pdf>



**Página anterior:**

**Fig.1.** E. Coca comercial

**Fig.2.** E. Coca Bonpland (Cuzco)

**Fig.3.** E. Coca Weddell (Bolivia)

**Fig.4. E. Coca Poepping (Perú)**

**Fig.5. E. Coca Triana (Nueva Granada)**

**Fig. 6.** E. Coca Triana (Nueva Granada)

**Fig. 7.** E. Coca Hondense, Kuth (Nueva Granada)



## **IV. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS – ACUERDO DE LA HABANA**

### **PUNTO 4 DEL ACUERDO GENERAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA: OCDI GLOBAL subraya aspectos críticos de este punto 4.**

El conflicto interno en Colombia tiene una larga historia de varias décadas que antecede y tiene causas ajenas a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala, y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio.

La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas.

Aspiramos a un país en paz y sin el problema de las drogas ilícitas y somos conscientes de que lograr tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los Estados, en particular por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional.

Sobre la base de lo anterior el Gobierno Nacional y las FARC-EP consideran:

Que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo.

Que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales han tenido graves efectos sobre la población colombiana, tanto en el campo como en la ciudad, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades, y que las mujeres y jóvenes han sido afectados de forma particular por estas economías criminales.

Que estos fenómenos inciden de manera grave en formas específicas de violencia que afectan de manera especial a las mujeres, víctimas de la trata de personas, explotación sexual y violencia derivada del consumo de drogas ilícitas, entre otros, lo que exige la formación de mujeres en el diseño y seguimiento de acciones para combatir este tipo de violencias.

Que el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno.

Que las instituciones, tanto en el nivel nacional como en el local, han sido afectadas por la corrupción asociada al narcotráfico en su integridad y desempeño.



Que distintos sectores de la sociedad se han visto comprometidos de manera directa o indirecta con la producción y comercialización de drogas ilícitas.

Que todo lo anterior ha contribuido a menoscabar los valores y la convivencia pacífica y ha constituido un factor que desfavorece la posibilidad de avanzar en la inclusión social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y expandir la democracia.

Que frente a esta situación el fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas.

Que como consecuencia de todo lo anterior es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.

Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, que utiliza indebidamente a las y los jóvenes. En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado, siempre en el marco de un enfoque integral y equilibrado para contrarrestar el problema mundial de las drogas ilícitas.

Que esas políticas deben regirse por el ejercicio de los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de otros Estados y deben asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de todos los Estados.

Que esas nuevas políticas, tendrán un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género, y deben ajustarse en el tiempo con base en la evidencia, las lecciones de buenas prácticas y las recomendaciones de expertos y expertas y organizaciones nacionales e internacionales especializadas.

Que los elementos de las políticas públicas que aborden el fenómeno de drogas deben contar con la flexibilidad que permita incorporar nuevos conocimientos que las hagan más efectivas y detectar costos y daños no deseados.

Que esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales.

Que para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de



efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades.

Que la política debe mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan.

Que un aspecto de la solución al problema de las drogas ilícitas es la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, para lo cual es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos.

Que se deben buscar nuevas opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que tendrá una nueva institucionalidad.

Que la solución definitiva es posible si es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades —hombres y mujeres— y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten del compromiso del gobierno de hacer efectiva la Reforma Rural Integral y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria. Este compromiso de sustitución voluntaria de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos.

Que la solución al problema de los cultivos de uso ilícito mediante la transformación estructural de los territorios y la creación de condiciones de bienestar, implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas de los principios y las normas del Estado social de derecho.

Que la solución al problema de las drogas ilícitas requiere también abordar el tema del consumo sobre la base del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, reducción del daño, atención integral e inclusión social de los consumidores y las consumidoras, que debe tener un enfoque diferencial y de género.

Que la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas requiere intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y el lavado de activos, lo que también contribuirá a la creación de las condiciones necesarias para la implementación del Acuerdo en los territorios y a la construcción de la paz estable y duradera.

Que sin perjuicio de las limitaciones que tiene el país para dar una solución definitiva a una problemática de carácter transnacional, se empeñarán todos los esfuerzos para transformar las condiciones de las comunidades en los territorios y asegurar que Colombia sea un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico.



Que en todo caso la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, es un proceso dinámico que debe responder a los consensos de la sociedad y de la comunidad internacional, para lo cual es necesario abrir espacios de reflexión y discusión que recojan el sentir de las personas afectadas, incluyendo a las comunidades.

Que todo lo anterior sólo es posible con el compromiso efectivo del Gobierno y la contribución de las comunidades y la sociedad en su conjunto incluyendo el compromiso de las FARC-EP de contribuir de diferentes formas con la solución definitiva del problema de las drogas ilícitas, que es un propósito de toda la sociedad colombiana.

Que todo lo anterior solo es posible con el compromiso efectivo de todos y todas:

- El compromiso del Gobierno Nacional 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.
- El compromiso de las FARC-EP de 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.
- Será compromiso de todas las personas que hayan tenido relación con conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de los cultivos de uso ilícito y sus derivados, en el marco del conflicto, y que comparezcan ante la Jurisdicción Especial para la Paz, aportar ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, los elementos necesarios de los que tengan conocimiento de una manera exhaustiva y detallada, sobre las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes de las que tengan conocimiento para atribuir responsabilidades. Todo ello debe contribuir a garantizar los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición.
- El Gobierno Nacional y las FARC-EP manifiestan su firme compromiso con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas.
- El compromiso de toda la sociedad en su conjunto, incluyendo sus diferentes formas de organización política o social, de rechazar toda relación con el problema de las drogas ilícitas y los dineros provenientes del mismo.
- Por último, la construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos y todas de 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.

**4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— 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 generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para 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 a todos los problemas asociados a ellos en el territorio, el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

El nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, será la autoridad nacional competente, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales y tendrá un carácter civil sin perjuicio de su coordinación con las autoridades estatales que se requieran para garantizar su pleno desenvolvimiento, incluyendo las responsables de la seguridad y protección de las comunidades según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final.

El PNIS pondrá en marcha un proceso de planeación participativa para garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades —hombres y mujeres— en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones. Las FARC-EP luego de la firma de Acuerdo Final y en los términos que se acuerde en los puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General participarán en el Programa y contribuirán a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito.

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

Lo pactado en este Acuerdo se implementará sin perjuicio de los compromisos adquiridos por el Gobierno y las autoridades con las comunidades y sus organizaciones, en el marco de espacios de interlocución directa, en los que se haya acordado su debido cumplimiento.

#### **4.1.1. Principios**

En la medida en que el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) hace parte de la Reforma Rural Integral (RRI), éste, además de los principios acordados en el marco de dicha Reforma, se regirá por los siguientes principios:

□ **Integración a la Reforma Rural Integral (RRI):** el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral. Atiende unas poblaciones y territorios con características específicas, 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 deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio. En los casos en que los territorios no coincidan con los PDET, se ejecutarán planes integrales de desarrollo en acuerdo con las comunidades, dentro de la frontera agrícola, o los planes y programas de los que trata el punto 1.1.10 en su tercer acápite, con el objetivo de contribuir al cierre de la frontera agrícola.



La integración implica además la interrelación, el engranaje y la articulación de lo local, lo territorial, y lo nacional. En tal sentido el PNIS se integrará a los planes de desarrollo en los diferentes niveles del ordenamiento territorial.

- **Construcción conjunta participativa y concertada:** la transformación de los territorios y las alternativas para las comunidades que habitan las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito, estén o no directamente involucradas con estos cultivos, partirán de la construcción conjunta y participativa entre estas 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. La construcción conjunta toma como base la decisión de las comunidades —hombres y mujeres— de abandonar estos cultivos y transitar mediante la sustitución hacia otras actividades económicas. La concertación con las comunidades es prioritaria para planificar y establecer los lineamientos de ejecución y control del Programa en el territorio.
- **Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio:** el PNIS que se implemente debe tener un enfoque territorial y de género en los términos definidos en la RRI (Punto 1), es decir, que debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental. El carácter participativo del PNIS permitirá elaborar diseños en consonancia con la especificidad y la naturaleza socioeconómica del problema tal y como se presenta en las diferentes regiones del territorio nacional.
- **Respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana:** el logro de las transformaciones estructurales de los territorios que garanticen el bienestar y el buen vivir de las comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito y el tránsito hacia las economías legales, implica la aplicación y el respeto por parte de las instituciones y de la ciudadanía de los principios y las normas del Estado social de derecho, el fortalecimiento de los valores democráticos, la convivencia ciudadana, y la observancia de los derechos humanos.
- **Sustitución voluntaria:** a partir de la decisión y compromiso de los cultivadores y cultivadoras de abandonar los cultivos de uso ilícito, la sustitución voluntaria es un principio fundamental del Programa, para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y de los respectivos territorios. Ello implica acciones de promoción de la sustitución voluntaria y definir con las comunidades las alternativas de sustitución que sean sostenibles desde el punto de vista económico y socioambiental, y adecuadas para fortalecer las economías familiares, garantizando condiciones de vida digna. 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. (Ver punto sobre “Acuerdo con las comunidades” y “Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo”).

#### 4.1.2. Objetivos

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito se implementará en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral (RRI) y debe cumplir con los siguientes objetivos:



- Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, y en particular de los núcleos familiares que las conforman, afectados 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) y de la puesta en marcha de los componentes del Punto 2 “Participación Política”.
- Promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas. Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; y



generar políticas y oportunidades laborales para las personas recolectoras y a medieras

- vinculadas a los
- cultivos de uso ilícito, en el marco la RRI y con la posibilidad de optar por ser beneficiarios y beneficiarias en los términos del subpunto 1.1.3. de ésta.
  - Contribuir al cierre de la frontera agrícola, recuperación de los ecosistemas y desarrollo sostenible, en los términos acordados en el subpunto 1.1.10 de la RRI. Con ese objetivo, el PNIS apoyará los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), constituidas y las que se constituyan, así como de otras formas de organización o asociación, en los casos donde éstas coincidan con zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito. Como se estableció en el Punto 1 las Zonas de Reserva Campesina son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales del campesinado, al desarrollo con sostenibilidad socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y las colombianas. En consecuencia se considerará prioritaria la atención a lo consagrado en el subpunto 1.1.10. de la RRI y en particular a lo relacionado con ZRC.
  - Fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos.
  - Incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación en la sustitución voluntaria, reconociendo su rol activo en los procesos de desarrollo rural.



Amediero: colono que cultiva tierra a medias, es decir, repartiendo los productos con el propietario de ellas.

- Fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación al interior de las comunidades.
- Contribuir al logro de los objetivos del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, según los términos establecidos en el subpunto 1.3.4 de la RRI.
- Lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir.
- Fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas; garantizando la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos; y asegurando la provisión de infraestructura, servicios públicos, educación, acceso a las comunicaciones entre otros, de manera que se asegure el respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de Derecho. La seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito se garantizará atendiendo a los fundamentos y garantías plasmados en el Acuerdo Final y en cumplimiento de los principios y obligaciones que inspiran un Estado Social de Derecho.
- Fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones, mediante la participación directa de estas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS, en desarrollo del principio de construcción conjunta, participativa y concertada entre las comunidades —hombres y mujeres— y las autoridades.
- Asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios como garantía para la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito mediante una intervención continua y persistente del Estado, que se debe manifestar en condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades; y mediante la participación y compromiso de todos y todas, incluidas las FARC-EP luego de la firma del Acuerdo Final en el marco de su reincorporación económica y social.
- Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con los cultivos de uso ilícito, para abordar el fenómeno desde su perspectiva diferencial.

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

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito será un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el presente Acuerdo y responderá a las necesidades particulares de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

En ese marco y de acuerdo con los principios y objetivos de la RRI, el PNIS contribuirá con la generación de condiciones que les permita a las comunidades que habitan las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito gozar de condiciones de bienestar y buen vivir, y a las personas directamente vinculadas con los cultivos de uso ilícito oportunidades para desvincularse definitivamente de esa actividad.

Con ese fin, el PNIS 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, Página 105 de 310



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.

El PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas —hombres y mujeres.

Se garantizará la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, así como su formación para prevenir la violencia de género asociadas a las drogas.

Con el fin de fortalecer las capacidades del PNIS y contribuir a su efectividad en el cumplimiento del objetivo de crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población afectada por los cultivos de uso ilícito y asegurar una solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, el PNIS podrá vincular líderes y lideresas de las comunidades.

Las formas de participación y contribución de las FARC-EP se definirán en la discusión de los Puntos 3 y 6 de la Agenda del Acuerdo General.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tendrá los siguientes elementos:

#### **4.1.3.1. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito:**

En adición a la generación de condiciones para la satisfacción de los derechos económicos y sociales de la población y para el desarrollo integral, la sostenibilidad del PNIS y el cumplimiento de sus objetivos requieren, al mismo tiempo, la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final.

La protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural requiere también asegurar el desminado, para lo cual el Gobierno Nacional, tras la firma del Acuerdo Final y en el marco de su implementación, 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.

Este es un propósito mancomunado al que contribuirán Gobierno y FARC-EP por diferentes medios y en lo que le corresponda a cada cual, incluyendo el suministro de información, en los términos en que se consigne en el Acuerdo Final y como parte del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.



Lo anterior sin perjuicio de los acuerdos a los que se llegue en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas.

Este compromiso involucra de manera especial los territorios donde se adelante el PNIS.

#### **4.1.3.2. Acuerdos con las comunidades:**

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 —hombres y mujeres— 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. Con el fin de formalizar ese compromiso y la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio.

El acuerdo incluye la formalización del compromiso tanto de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del plan de atención inmediata y la puesta en marcha del proceso de construcción conjunta participativa y concertada de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.

En los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el marco del proceso de sustitución. Se trata de llegar a acuerdos para tener territorios libres de cultivos de uso ilícito. No es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito.

En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras 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 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, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual.

#### **4.1.3.3. Priorización de territorios:**

El PNIS tiene una cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados según los siguientes criterios:

- Zonas priorizadas en el marco de los PDET, atendiendo al principio de integración a la Reforma Rural Integral;
- Densidad de cultivos de uso ilícito y de población;
- Parques Nacionales Naturales;
- Casos en los que comunidades que no se encuentren dentro de los territorios señalados en

los criterios anteriores se hayan acogido al tratamiento penal diferencial. Para esos casos se pondrán en marcha medidas especiales de asistencia en coordinación con las autoridades regionales y locales, que incluyan el acceso a los programas de asistencia social del Gobierno sin perjuicio de las posibilidades de acceso a los planes nacionales acordados en el marco de la RRI y de ser beneficiarios y beneficiarias en los términos establecidos en el subpunto 1.1.5 de la RRI.

En los lugares donde los planes de sustitución no coincidan con los PDET, las comunidades se beneficiarán de los planes nacionales de la RRI y programas especiales por parte de las autoridades departamentales y municipales en coordinación con el PNIS.

#### **4.1.3.4. Tratamiento penal diferencial:**

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 vinculadas al narcotráfico y a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tiene un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno Nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito.

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 de sustitución con las comunidades.

Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

#### **4.1.3.5. Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA):**



En consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar y a los efectos derivados de la falta de desarrollo en las zonas rurales, la economía ilegal y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito, se requiere la más amplia participación de las comunidades — hombres y mujeres—, incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los PISDA, cumpliendo así con los objetivos del PNIS. Para estos efectos y el fortalecimiento de la democracia local, el municipio y sus autoridades deberán jugar un papel protagónico junto a las comunidades.

Este proceso de planeación participativa de las comunidades, en conjunto con el Gobierno Nacional y las autoridades locales, debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio y de esta forma 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 donde habrá participación efectiva de hombres y mujeres de la comunidad, y se crearán instancias de seguimiento a nivel municipal y de las asambleas comunitarias.

Las asambleas comunitarias son la base del esquema de planeación participativa. Esta comienza con la formulación de una propuesta que contenga una visión integral del territorio e identifique necesidades, oportunidades y prioridades, en el marco del PNIS y de acuerdo con sus contenidos. Las asambleas comunitarias estarán integradas por todas las comunidades de la zona afectada, incluyendo a los productores y productoras de cultivos de uso ilícito, y garantizarán la participación efectiva de la mujer en estos espacios. En cada municipio de acuerdo con las características del territorio y la población, se conformarán en conjunto con las comunidades las asambleas necesarias, especificando su ámbito territorial.

La construcción participativa de una visión integral del territorio requiere en primer lugar de la elaboración de una propuesta sobre la base de un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de los proyectos que responden a esas necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio.

El PNIS, como autoridad nacional competente, definirá y pondrá en marcha una metodología de planeación participativa, cuya guía será la metodología de construcción de los PDET y deberá reflejar las contribuciones de las asambleas. El PNIS dará acompañamiento técnico a las comunidades en el proceso de construcción de la visión integral y la propuesta, identificando los proyectos y prioridades, en coordinación con los municipios.

#### □ **Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo**

Las diferentes propuestas de las asambleas comunitarias serán la base para la construcción del plan municipal integral de sustitución y desarrollo alternativo para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, el cual se elaborará e implementará con la participación activa de las comunidades, incluidas sus organizaciones sociales territoriales. En el marco del plan municipal y teniendo en



cuenta las propuestas de las respectivas asambleas, se elaborarán los planes comunitarios, que serán parte integral del mismo. Tanto los planes municipales como los comunitarios se construyen entre las comunidades, las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el PNIS, como autoridad nacional competente.

Para asegurar que se integren, prioricen, validen y articulen las diferentes propuestas de las asambleas en un plan municipal de sustitución y desarrollo alternativo, el PNIS deberá poner en marcha comisiones municipales de planeación participativa con las autoridades del orden municipal, departamental y nacional que tengan que ver con la implementación del PNIS y con los delegados y delegadas que las asambleas comunitarias elijan.

El plan municipal que integra las propuestas de las comunidades y está constituido por los planes comunitarios será la base para la ejecución del PNIS.

Las instancias principales de planeación participativa en el nivel local son las asambleas comunitarias, y las comisiones municipales de planeación participativa, de las que los delegados y delegadas de las asambleas hacen parte estructural. La estructura y contenidos de los planes se construyen de abajo hacia arriba, desde el nivel de las asambleas comunitarias, con la metodología del PNIS y el acompañamiento técnico necesario que tome en cuenta los técnicos y técnicas locales y los que sugieran las comunidades. En la construcción del plan municipal la metodología deberá asegurar la mayor participación e inclusión y la mayor fidelidad posible a las propuestas de las asambleas, los máximos consensos posibles y la optimización y la mayor equidad en el uso de los recursos. El PNIS tendrá una interlocución directa con las comunidades en la definición e implementación de sus lineamientos.

El plan municipal que resulte del ejercicio de la planeación participativa en el marco de las comisiones municipales, será adecuadamente divulgado en las asambleas comunitarias para garantizar su comprensión y apropiación social.

Las asambleas comunitarias elegirán sus delegados y delegadas, y si lo consideran necesario podrán constituirlos en juntas, comités, consejos o cualquier forma de organización que decidan mediante elección, para participar en las comisiones municipales de planeación participativa y en los consejos de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo, y para facilitar la coordinación entre las asambleas y las autoridades del PNIS. Los delegados y delegadas rendirán cuenta de sus gestiones y actividades ante las asambleas comunitarias que representan.

Para la ejecución de los planes de sustitución se privilegiará la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del PNIS, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales y comunitarias, las cooperativas, incluyendo a

las organizaciones de mujeres rurales, y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.

Los planes de sustitución estarán integrados a los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional.

- **Integración con los PDET**



En los casos donde el PNIS coincida con las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (ver Punto 1), la integración necesaria de los planes de sustitución y el plan de acción para la transformación regional se hará atendiendo la metodología participativa que se establezca en el marco de lo acordado en el Punto 1 para la construcción de los planes de acción para la transformación regional. En la metodología se garantizará la participación efectiva de los delegados y delegadas de las asambleas comunitarias, y el consenso será fundamento para el proceso de toma de decisiones.

- **Seguimiento y Evaluación**

El seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios se harán junto con las autoridades, en el marco de las asambleas comunitarias, y servirá como base para el seguimiento y evaluación en el nivel municipal con la participación de los delegados de las asambleas comunitarias.

El seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes municipales, se hará de manera periódica en el marco de los consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo, que estará integrado por los delegados y delegadas de las asambleas comunitarias y por las autoridades nacionales, departamentales y municipales, que tengan que ver con el desenvolvimiento del PNIS. El Consejo podrá invitar otros sectores sociales y económicos del municipio como las organizaciones rurales y campesinas, los empresarios y las empresarias, las iglesias, la academia y organizaciones no gubernamentales.

Los consejos y las asambleas comunitarias, serán espacios para la rendición de cuentas por parte del PNIS, de las autoridades y de las comunidades que ejecutan proyectos.

#### **4.1.3.6. Componentes de los planes integrales de sustitución:**

Dadas las condiciones particulares de las comunidades especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito, los planes integrales de sustitución 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 haya lugar, los siguientes componentes:

##### **a. Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos**

Una vez hecho el compromiso con la sustitución y la no resiembra de cultivos de uso ilícito y con el fin de facilitar el tránsito de las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras hacia economías legales, mediante medidas de apoyo inmediato para garantizar su sustento y la seguridad alimentaria de los núcleos familiares; y de asegurar para las personas cultivadoras, recolectoras y amedieras y para las comunidades en general ingresos y condiciones de bienestar y buen vivir mediante la estructuración de proyectos productivos sostenibles a largo plazo, se implementarán las siguientes medidas:



□ Para los núcleos familiares de los cultivadoras y cultivadores vinculados a los cultivos de uso ilícito:

- Asistencia alimentaria inmediata que consiste en la entrega directa de mercados, o de su equivalente en bonos o cualquier otros sistema que se establezca de acuerdo con las particularidades del territorio, hasta por 1 año, de acuerdo con el tamaño de cada núcleo familiar, las características propias y las necesidades de cada población y región, y el desarrollo de los proyectos de generación de ingresos. Se dará prioridad a los proveedores locales para el suministro de los mercados y se promoverá la asociatividad solidaria para que las comunidades contraten con el Gobierno el suministro de los mismos.
- Establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores con su debido acompañamiento técnico, provisión de insumos y alimento para los animales, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar.
- Proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros, con su debido acompañamiento técnico, dirigidos a suplir necesidades inmediatas de los núcleos familiares y sustituir de manera oportuna y suficiente los ingresos antes derivados de los cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la preferencia de cada núcleo familiar y las condiciones y potencialidades de la zona.

Al mismo tiempo, se estructurarán con los cultivadores y las cultivadoras y con los pequeños productores y productoras del territorio proyectos productivos con visión de largo plazo en el marco del proceso de la Reforma Rural Integral –RRI, que aseguren a las familias mejores ingresos y condiciones de vida digna. 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 a las actividades agrícolas y pecuarias, se promoverán actividades económicas artesanales, industriales y de servicios, especialmente las que generen valor agregado a lo que produzcan las comunidades y otras de interés comunitario de acuerdo con las potencialidades de los territorios, con el fin de brindar garantías de ingreso y trabajo digno para las comunidades campesinas —hombres y mujeres— especialmente afectadas por los cultivos de uso ilícito. Se pondrán en marcha medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía solidaria. Estas actividades deberán guiarse por los principios que contemple la RRI, en especial los de sostenibilidad ambiental y de bienestar y buen vivir, y donde sea pertinente contribuir al cierre de la frontera agrícola y a la recuperación ambiental. En el caso de las personas amedieras o aparceras que estén asentadas y opten por permanecer en la región, se brindará el mismo paquete de asistencia inmediata.

□ Para los recolectores y recolectoras las acciones comprenden:

- Asistencia alimentaria para los recolectores/as que vivan en los territorios donde se ejecuta el PNIS: consiste en la entrega directa de mercados, o de su equivalente en bonos o cualquier otro



sistema que se establezca de acuerdo con las particularidades del territorio, hasta por 1 año, por

núcleo familiar , de acuerdo a las características propias de cada población y región.





○ Opciones de empleo temporal para los recolectoras y recolectores asentados y no asentados en la región: la identificación de obras comunitarias y otras fuentes de empleo que surjan en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral- RRI, que vinculen de manera prioritaria a miembros integrantes de los núcleos de las familias de los recolectores y recolectoras. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de optar por ser beneficiario en los términos del subpunto 1.1.3. de la RRI.

El universo de los recolectores asentados y no asentados, y los amedieros asentados que vivan en la región —hombres y mujeres—, serán los que reconozca el censo de las asambleas comunitarias y el PNIS en forma participativa.

□ Para la comunidad en general:

- Primera infancia: con el fin de facilitar el acceso a oportunidades laborales a las mujeres cabeza de familia y contribuir a la seguridad alimentaria de la primera infancia, en las veredas afectadas por cultivos de uso ilícito se desarrollará un programa de guarderías infantiles rurales.
- Población escolar: con el fin de mejorar la seguridad alimentaria de las niñas y niños en edad escolar y promover su permanencia en las escuelas se desarrollará un programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres para garantizar los desayunos a toda la población escolar de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, sin perjuicio de lo acordado en el punto 1 en el marco del Plan Especial de Educación Rural y en especial de los planes de choque de que trata el subpunto 1.3.4 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la Reforma Rural Integral.
- Generación de opciones laborales: se crearán mecanismos de información para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la RRI y en particular de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, que le permita a la comunidad que habita los territorios afectados por cultivos de uso ilícito identificar y acceder a la oferta laboral disponible, teniendo en cuenta medidas diferenciales para las mujeres rurales.
- Adultos mayores: implementación de programas contra el hambre para la tercera edad en el marco del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación del subpunto 1.3.4 de la Reforma Rural Integral.
- Se implementarán programas de superación de la pobreza y de generación de ingresos.
- Se promoverá la realización de brigadas de atención básica en salud, sin perjuicio de lo establecido en el subpunto 1.3.2.1. “Plan Nacional de Salud Rural”.

No puede haber más de un integrante del núcleo familiar del recolector que reciba la asistencia alimentaria directa



para su familia. El núcleo familiar puede estar compuesto por una sola persona.

- La viabilidad y sostenibilidad de los proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito requieren de la puesta en marcha, por parte del Gobierno, de los planes contemplados en el subpunto 1.3.3 de la RRI en materia de estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y crédito, y mercadeo.

Las medidas de apoyo por parte del PNIS estarán condicionadas al cumplimiento del cronograma de compromisos adquiridos por los cultivadores y las cultivadoras 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. La manifestación voluntaria de renuncia a los cultivos de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad podrá darse de manera individual o en el marco de acuerdos o pactos de sustitución voluntaria 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 la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de los cultivos de uso ilícito.

#### **b. Obras de infraestructura social de ejecución rápida**

Con el fin de responder de manera oportuna a las necesidades de las comunidad, en los planes se definirán obras de infraestructura social de ejecución rápida que serán priorizadas por las comunidades y que incluirán, entre otros, vías terciarias, mejoras a escuelas, centros de salud y casetas comunales, sin perjuicio de la implementación de otros planes y programas de infraestructura en el marco de la RRI.

#### **c. Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental**

Con el fin de contribuir al cierre de la frontera agrícola y propiciar procesos de recuperación ambiental, en especial en los municipios que colindan con zonas de especial interés ambiental los planes tendrán un componente de sostenibilidad y protección ambiental que incluya entre otros:

- Acciones de recuperación y adecuación de suelos para el establecimiento de cultivos lícitos.
- Acciones para la mitigación de los daños ambientales en zonas de especial interés ambiental,

ecosistemas frágiles e hidrografía vulnerable y para la recuperación de los bosques.

- Proyectos de protección ambiental y productivos, ambientalmente sostenibles, en zonas de especial interés ambiental, como por ejemplo proyectos silvopastoriles y demás programas

contemplados en el subpunto 1.1.10.

#### **d. Plan de formalización de la propiedad**

Con el fin de promover el acceso a la tierra para hombres y mujeres y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito, en las áreas donde se cumplan los compromisos



adquiridos por los cultivadores y cultivadoras con el PNIS se acelerarán los procesos de formalización en los términos en que lo indica el Plan de Formalización Masiva de la propiedad del que trata el subpunto 1.1.5 de la RRI. El Gobierno Nacional adecuará la normatividad para permitir la adjudicación a este tipo de beneficiarios y beneficiarias, condicionado al cumplimiento previo de los compromisos que garanticen que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y a la no resiembra de éste tipo de cultivos.

#### **e. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población**

En zonas con baja concentración de población 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 especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas, la creación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con transporte fluvial, programas de recuperación ambiental, protección de bosques y fauna etc. Lo anterior sin perjuicio de alternativas de relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando sea posible y necesario y en concertación con las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida.

#### **f. Cronogramas, metas e indicadores**

Los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, como los Acuerdos deberán incluir cronogramas de ejecución con metas e indicadores incluyendo los compromisos adquiridos por la comunidad, que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades —niños y niñas, hombres y mujeres— y hacer seguimiento al plan.

#### **4.1.4. Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales Naturales – PNN**

Para solucionar en los PNN el problema de la presencia de los cultivos de uso ilícito, y garantizar el bienestar y buen vivir de las comunidades y la preservación y conservación de los PNN, se establecerán mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas.

Para estos efectos se partirá de lo acordado en el subpunto 1.1.10 de la RRI y en particular en lo que trata su tercer acápite.

#### **4.1.5 Estrategia de comunicación**

Se pondrá en marcha una estrategia de comunicaciones para promover los acuerdos de sustitución y motivar a las comunidades y generar confianza para participar en los procesos de construcción conjunta de los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución, que deben contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y del buen vivir y a la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito; así como para resaltar el compromiso del Gobierno Nacional y de las FARC-EP de contribuir y apoyar este propósito. La difusión del PNIS 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, en especial los medios locales y comunitarios.

#### **4.1.6. Financiación**

Los recursos del PNIS se destinarán de conformidad con lo establecido en los planes de atención inmediata y en los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y se buscará garantizar la eficiencia, la efectividad y oportunidad en su ejecución.

#### **4.2. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública**

El consumo de drogas ilícitas es un fenómeno de carácter multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales propias de la sociedad o el medio en el que se desenvuelven las personas que debe ser abordado como un asunto de salud pública. La solución requiere 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.

Las acciones en este campo deben ser construidas en forma democrática y participativa involucrando a la sociedad en general y, en particular, a agentes sociales especializados en el tema.

La política frente al consumo de drogas ilícitas debe ser una prioridad y una política de Estado que requiere, entre otros, el fortalecimiento de las capacidades, tanto nacionales como territoriales, en el marco del sistema de protección social, y la disposición correspondiente de recursos.

#### **4.2.1. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas:**

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.

##### **4.2.1.1. Principios:**

La política nacional frente al consumo de drogas ilícitas se guiará por los siguientes principios:

- **Enfoque de derechos humanos:** las acciones encaminadas a la prevención y superación del consumo, así como a la mitigación de riesgos y daños, deben estar enmarcadas en el respeto y goce efectivo de los derechos de las personas que implica, entre otros, la no estigmatización o discriminación del consumidor y su no persecución penal en razón del consumo.
- **Enfoque de salud pública:** las acciones frente al consumo de drogas ilícitas deben ser integrales, efectivas y sostenibles en el tiempo, e incluir una labor promocional de estilos y condiciones de vida saludables, la prevención del consumo, el tratamiento y la rehabilitación, a partir de la identificación de las necesidades en salud de la población.

Atención integral incluye tratamiento, rehabilitación y reducción de daños.





- **Enfoque diferencial y de género:** en el marco del respeto a los derechos humanos, para que las acciones que se implementen en materia de consumo respondan a las realidades de los consumidores y las consumidoras y sean efectivas y sostenibles, es necesario identificar factores de vulnerabilidad asociados a edad, sexo, condición de discapacidad, condición socioeconómica y ubicación geográfica o pertenencia a la población LGBTI, entre otros. Dichas acciones deberán prestar especial atención a las necesidades de los y las adolescentes en zonas rurales y urbanas.

Este enfoque deberá tener en cuenta la relación entre el consumo de las drogas ilícitas y la violencia contra la mujer, especialmente con la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Se preverán medidas para mujeres, niñas, jóvenes y adolescentes.

En todo caso, las acciones que se adelanten respetarán el uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas.

- **Participación comunitaria y convivencia:** para lograr la mayor efectividad de las acciones en materia de consumo de drogas ilícitas se debe contar con la participación comunitaria en la construcción e implementación de las soluciones que permitan crear vínculos sólidos de las personas con su comunidad.
- **Fundamento en la evidencia:** las acciones que se adelanten en materia de consumo de drogas ilícitas deberán estar basadas en evidencia, con fundamento en conocimiento validado y evaluado.

#### **4.2.1.2 Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas:**

Con el objetivo de mejorar la atención a los consumidores y las consumidoras que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva, el Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con enfoque de género.

#### **4.2.1.3 Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas:**

El Programa coordinará la reformulación participativa de la política frente al consumo enfocada en la promoción en salud, prevención y superación del consumo, así como en la mitigación de riesgos y daños, a partir de la evaluación y revisión de las acciones hasta ahora implementadas y teniendo en cuenta las especificidades y necesidades de focalización según grupos de edad, sexo, condición socioeconómica y ubicación geográfica.

Para garantizar la revisión y el ajuste participativo de la política frente al consumo con base en los principios antes descritos, el Gobierno Nacional creará una instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas y personas consumidoras.

Para el cumplimiento de su función, esta instancia deberá tener en cuenta:



- La revisión y evaluación de las políticas y estrategias que se han desarrollado a nivel nacional y local en materia de prevención y superación del consumo, así como de mitigación de riesgos y daños, con la participación de las comunidades y personas expertas en el tema.
- Los análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que permitan identificar y contextualizar la problemática, riesgos, vulnerabilidades, tendencias, consecuencias y nuevas dinámicas del consumo de drogas ilícitas.
- Las experiencias que existan tanto internacional como nacionalmente y las recomendaciones que emitan organismos internacionales.

#### **4.2.1.4 Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional:**

Con base en la política y los análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, el Programa promoverá el desarrollo de 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.

Estos planes deberán contener como mínimo:

- Acciones para la promoción en salud y prevención del consumo basadas en la evidencia que respondan a las particularidades y niveles de riesgo de cada territorio y que permitan el fortalecimiento de los factores de protección (apoyo psicosocial, autoestima, solución de conflictos, manejo del tiempo libre, fortalecimiento de núcleos familiares, promoción del compromiso escolar, estilos de vida saludables, desarrollo de habilidades culturales y deportivas y actividades de recreación) frente a los riesgos identificados. Se dará especial atención a la prevención en niños, niñas y adolescentes.
- Acciones para fortalecer y capacitar a las comunidades —hombres y mujeres— con el fin de contribuir a la promoción en salud y prevención frente al consumo.
- Acciones para apoyar y fortalecer los procesos de liderazgo juvenil con el propósito de impactar positivamente en diferentes escenarios (colegios, clubes, barrios, etc.).
- Programas especiales de prevención en las instituciones educativas en sus diferentes niveles que se extenderán a los centros urbanos y las zonas rurales, haciendo partícipes a directivos, docentes, padres y madres de familia y estudiantes, a través de acciones de formación integral.
- Acciones de reducción del daño basadas en la evidencia, orientadas a minimizar el impacto negativo del consumo de drogas en la persona consumidora, en la familia y en la comunidad, priorizando poblaciones más vulnerables como habitantes de calle, mujeres y población carcelaria. Para el caso de las mujeres consumidoras, las acciones deberán tener en cuenta la relación entre el consumo de las drogas ilícitas y la violencia de género, en especial con la violencia intrafamiliar y la violencia sexual.

Para la población carcelaria femenina, se adoptarán medidas especiales en materia

de salud, protección y prevención, incluidas aquellas para prevenir el VIH-SIDA.



- Acciones para sensibilizar y guiar a la comunidad y a las instituciones para prevenir la estigmatización de los consumidores y las consumidoras, que tengan en cuenta de manera particular el impacto diferenciado en las mujeres y población LGBTI.
- Acciones para ampliar y mejorar el acceso y la oferta en atención y asistencia cualificada a personas consumidoras, incluyendo el tratamiento y la rehabilitación, y que impulse, entre otros, medidas afirmativas para las mujeres y la población LGBTI. Esta oferta tendrá en cuenta diferentes iniciativas especializadas de la sociedad civil con experiencia calificada, incluyendo entre otras las entidades y organizaciones del sector religioso y las organizaciones de las diferentes comunidades, en los procesos de rehabilitación e inserción social de los consumidores.
- Acciones desde el gobierno, las familias, las comunidades y la comunidad educativa para proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas ilícitas.

#### **4.2.1.5 Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelantan en materia de consumo:**

Con el objetivo de adelantar un monitoreo permanente de las acciones que se adelantan en materia de consumo y evaluar su impacto y determinar nuevas necesidades, el Programa diseñará y pondrá en marcha un sistema de seguimiento y evaluación.

Este sistema contará con instancias participativas de seguimiento y evaluación a nivel municipal y departamental, integradas por las autoridades, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas, organizaciones sociales, expertos y expertas, personas consumidoras, entre otros.

#### **4.2.1.6 Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas:**

Con el fin de tener información suficiente y actualizada en materia de promoción en salud, prevención y atención integral del consumo de drogas ilícitas que contribuya a la toma de decisiones y que sirva como insumo para el diseño, la implementación, el seguimiento, la evaluación y ajustes de la política basada en evidencia, se adelantarán las siguientes medidas:

- Elaborar investigaciones y estudios especializados relacionados con el consumo de drogas ilícitas que incluya un enfoque diferencial, de género y etario.
- Hacer seguimiento a indicadores sobre el consumo e impacto de las acciones realizadas.
- Adelantar de manera periódica, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, análisis territoriales sobre el consumo de drogas ilícitas, sintéticas y naturales, que permitan identificar y contextualizar la problemática, riesgos, vulnerabilidades, tendencias, consecuencias y nuevas dinámicas de consumo de drogas ilícitas.



- Crear mecanismos de difusión de la información sobre el consumo de drogas ilícitas considerando los diferentes públicos de interés.

### **4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos:**

El problema de las drogas ilícitas es un problema transnacional cuya solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como en coordinación y con el compromiso de la comunidad internacional.

En el marco del fin del conflicto, tanto para facilitar la implementación de los acuerdos como en general para enfrentar el reto del crimen organizado asociado al narcotráfico y el lavado de activos, es necesario poner en marcha políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema la producción y comercialización de drogas ilícitas lucrándose de la misma. El propósito central es desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.

Aspiramos a un país sin narcotráfico, que debe ser un propósito mancomunado de todos y todas e implica transformaciones en el ámbito político, institucional y de la sociedad en general con el fin de consolidar una cultura basada en valores contra el narcotráfico y el lavado de activos que nos permita erradicar y superar el impacto de este fenómeno, incluidos los estereotipos relacionados con el narcotráfico que incitan la violencia de género.

Por último, la construcción de una paz estable y duradera supone abordar el tema del esclarecimiento de la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas y conflicto, incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico, y la disposición de todos y todas de contribuir a ese esclarecimiento.

#### **4.3.1. Judicialización efectiva:**

Como parte del compromiso de intensificación de la lucha contra el crimen organizado y sus redes de apoyo (subpunto 3.4 del Acuerdo General) en el marco del fin del conflicto y con el objetivo de proteger tanto a las comunidades y el buen desarrollo del PNIS, 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, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia de política criminal, en forma paralela a la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia y efectividad institucional y 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, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se debe dar a los campesinos y campesinas y pobladores rurales vinculados a la explotación de los cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, el Gobierno Nacional impulsará la cualificación y fortalecerá las capacidades para la judicialización efectiva de los miembros, en especial los principales responsables, de las organizaciones del crimen organizado, mediante el diseño e implementación de una estrategia nacional que incluya estrategias regionales que permita el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización de las redes criminales asociadas al narcotráfico, con las siguientes medidas:



- La creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en todas sus dimensiones y prevenir la aparición de nuevos grupos dedicados al crimen organizado, en estrecha coordinación con otros organismos del Estado y considerando los aportes de centros especializados, de la academia y la ciudadanía en general, y sus distintas formas organizativas, como parte de una estrategia integral.
- El fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

#### 4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

Con el fin de superar integralmente el fenómeno de la producción y comercialización de drogas ilícitas y eliminar los factores que estimulan las economías ilegales, facilitan la financiación de las redes de crimen organizado, permiten el lucro ilegal, se constituyen en factor de corrupción y perturban la convivencia ciudadana, y también con el fin de contribuir a la construcción de la paz, el Gobierno Nacional pondrá en marcha una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir y controlar el lavado de activos. Esta estrategia implementará, entre otras, las siguientes medidas:

- **Identificación de la cadena de valor del narcotráfico:** el Gobierno Nacional llevará a cabo un proceso de mapeo del delito, en todos los niveles incluyendo el regional, que permita identificar los sistemas de financiación de las organizaciones de crimen organizado, los usos de esos recursos, los responsables financieros, las estrategias nacionales e internacionales de lavado de activos, tipologías y canales de blanqueo de capitales, bienes adquiridos con estos capitales y las redes de testaferros de las estructuras criminales y su nivel de penetración en el Estado y sus instituciones. Para esto se integrará un grupo de expertos y expertas nacionales e internacionales incluyendo delegados y delegadas de organizaciones internacionales y regionales especializados en el tema, quienes darán recomendaciones y harán un informe público sobre las redes de las finanzas ilícitas, su funcionamiento y su impacto sobre la vida nacional.
- **Ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas:** el Gobierno Nacional conformará una comisión de expertos y expertas, incluyendo a personas académicas e investigadoras, tanto nacionales como internacionales, así como mesas de trabajo a nivel territorial, con el objetivo de desarrollar 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, haciendo énfasis en la persecución de los eslabones fuertes del narcotráfico como son las organizaciones dedicadas a la producción, comercialización y al lavado de activos. La normatividad se extenderá a todos los sectores que estén en riesgo de ser utilizados para el lavado de activos. La comisión tendrá en cuenta el resultado del ejercicio de mapeo del delito.
- **Instancias de investigación:** el Gobierno Nacional también promoverá 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 que permitan identificar los sistemas financieros de las redes de crimen organizado asociadas al



narcotráfico sus dinámicas de acuerdo con la cadena de valor en el nivel nacional y local, y sus enlaces con el nivel internacional. Las personas responsables de estas instancias de investigación harán informes periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.

- **Cultura contra el lavado de activos:** el Gobierno Nacional pondrá en marcha una nueva campaña nacional que promueva valores, alerte sobre nuevas modalidades de lavado y fomente la participación y capacidad ciudadana en el espíritu del Punto 2 del Acuerdo Final, para ejercer el control y fiscalización frente a la corrupción asociada al lavado de activos y a operaciones irregulares o sospechosas, con el fin de evitar que la población y las instituciones sean utilizadas para el lavado de activos.
- **Estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio:** el Gobierno Nacional, pondrá en marcha una nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio, que incluya los recursos y los ajustes normativos e institucionales necesarios para cualificar y fortalecer las capacidades de las entidades del Estado competentes en materia de identificación de activos, investigación y judicialización, que estará acompañada de la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción.

Adicionalmente el Gobierno Nacional, mediante los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios, garantizará la administración transparente y eficiente de los bienes en proceso de extinción y promoverá la destinación de bienes y capitales objeto de extinción en apoyo a los planes y programas contemplados en el Acuerdo Final. (CLAVE SEGUIR)

#### 4.3.3. Control de insumos:

El Gobierno Nacional revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, requeridos para la producción de drogas ilícitas, acompañados del fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control por parte del Estado. Se establecerán normas y mecanismos que comprometan a las empresas productoras, importadoras y comercializadoras en la adopción de medidas de transparencia y de controles de uso final de insumos. Con el fin de no afectar actividades productivas lícitas, se diseñarán protocolos especiales que permitan identificar usos, frecuencias y lugares de la demanda por insumos.

#### 4.3.4. Estrategia de lucha contra la corrupción

En el marco de la estrategia integral de lucha contra la corrupción (subpunto 3.4 de la agenda del Acuerdo General) se desarrollará una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, teniendo en cuenta los resultados y las recomendaciones del grupo de personas expertas convocadas para realizar el proceso de mapeo de la cadena del valor del narcotráfico.

En forma paralela a la lucha contra la corrupción se cualificarán y fortalecerán las capacidades institucionales.

La estrategia deberá incluir el establecimiento de grupos interinstitucionales especializados con el fin de atacar las distintas expresiones de la corrupción y sus responsables y contribuir a mejorar el desempeño institucional.

#### **4.3.5. Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales**

En el marco del fin del conflicto y con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas, el Gobierno Nacional 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.

El Gobierno Nacional promoverá en ese espacio una discusión sobre los compromisos y responsabilidades y en general la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores a la hora de enfrentar el problema.

En el marco de esta conferencia se promoverá la participación de instituciones académicas y de investigación, de personas productoras de hoja de coca, amapola y marihuana, y de consumidoras y consumidores organizados.

En forma paralela, el Gobierno promoverá espacios de diálogo en el marco de las organizaciones regionales, OEA, UNASUR y CELAC, con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas.

El Gobierno Nacional, para la promoción, preparación y realización de la conferencia internacional y de los escenarios regionales, convocará espacios de diálogo y reflexión a nivel nacional y local.

**4.3.6.** En el punto 5.1.1.1.2 “Mandato” de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición se estableció que la Comisión tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de la relación entre producción y comercialización de drogas ilícitas y conflicto, incluyendo la relación entre el paramilitarismo y el narcotráfico (aspecto del subpunto 3.7. de la agenda del Acuerdo General).