

COMUNICADO SOBRE LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Bogotá, abril 25 de 2017

Las organizaciones abajo firmantes dirigimos este comunicado a la opinión pública, a las comunidades de zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, al Gobierno, en especial a la Vicepresidencia de la República, a la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las drogas – Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, al Ministerio de Justicia y el Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Agencia de Renovación del Territorio; y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Somos un grupo plural de organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación adscritos a universidades y académicos que apoyamos el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, ofreciendo aportes analíticos y técnicos.

Como parte de este apoyo, realizamos un análisis sobre la forma en la cual ***se está avanzado en la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final (“Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”) y en particular al plan de sustitución de cultivos que está implementando el Gobierno, el cual plantea riesgos a la posibilidad de asegurar las transformaciones profundas que requiere el campo colombiano de tal manera que se modifiquen las condiciones que han permitido que los cultivos de uso ilícito permanezcan en los territorios.***

El día 27 de enero de 2017, el Gobierno y las FARC-EP dieron a conocer a través de un comunicado el inicio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Bajo este marco, el Gobierno ha firmado Acuerdos Colectivos para la sustitución voluntaria y concertada con organizaciones sociales y representantes de las comunidades en algunas zonas con cultivos de coca.

En estos acuerdos, cuyos contenidos guardan diferencia de región a región, se señalan los compromisos de cada una de las partes, definiendo principalmente el compromiso de las comunidades con la sustitución, y del Gobierno con la puesta en marcha de los componentes del plan de atención inmediata¹ y algunas acciones adicionales para

¹ Para cultivadores:

El primer año: Un millón de pesos mensual hasta por 12 meses como remuneración por actividades de sustitución, preparación de tierras o trabajo en obras de interés comunitarios; \$1.800.000 para proyectos de seguridad alimentaria; nueve millones de pesos para proyectos de ciclo corto. El segundo año: \$10.000.000 para proyectos productivos, apoyo para el acceso a crédito y asistencia técnica.

preparar el proceso participativo de construcción de los planes de sustitución. Estos acuerdos se han centrado entonces en el plan de atención inmediata, con referencias muy generales a los demás elementos del PNIS y a la Reforma Rural Integral acordada en el Punto 1 y de la que el programa de sustitución, según el Acuerdo Final, es un componente en las zonas en las que coinciden.

Si bien estas medidas responden en parte a la presión nacional e internacional por contener el creciente aumento de los cultivos de coca –que interrumpió la tendencia a la reducción registrada desde el año 2007– es necesario asegurar que éstas se enmarquen en políticas públicas más amplias de desarrollo rural para la intervención integral en los territorios, tal y como se estableció hacerlo con el desarrollo del Punto 1 del Acuerdo Final.

A partir de la lectura del comunicado², la revisión de los acuerdos colectivos y el seguimiento a las dinámicas regionales, a continuación presentamos algunas recomendaciones para asegurar una más adecuada implementación del Punto 4:

1. ***Es necesario garantizar que las medidas de sustitución de cultivos de uso ilícito hagan parte de la política de desarrollo rural en su sentido más amplio.***

El Acuerdo Final establece que el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral. Sin embargo, en la práctica esto aún no se ha materializado. En caso de no implementarse en el corto plazo, ello pondría en riesgo la sostenibilidad e impacto de las medidas de atención inmediata.

Consideramos que *es urgente que las intervenciones dirigidas a sustituir los cultivos ilícitos se implementen en el marco de una agenda amplia de desarrollo rural integral – y no como una respuesta fragmentada a un problema específico.* Esta aproximación demanda el fortalecimiento del liderazgo y de las capacidades financieras y de recursos humanos de la Alta Consejería para el Postconflicto, en especial de la Dirección para la Atención Integral de la Lucha contra las Drogas y de la Agencia de Renovación del Territorio, con el fin de articular las distintas entidades nacionales y locales, así como de las autoridades departamentales y municipales.

Para recolectores:

El primer año: Un millón de pesos mensual hasta por 12 meses para financiar actividades de sustitución, preparación de tierras o trabajo en obras de interés comunitario. El segundo año: se promoverán acciones para identificar opciones de empleo temporal.

² Emitido el 27 de enero de 2017

En algunos de los acuerdos comunitarios que se vienen suscribiendo se encuentran una serie de medidas que el Gobierno debe poner en marcha para complementar el plan de atención inmediata para cultivadores y recolectores. Sin embargo, consideramos que no es suficiente con enunciar estas medidas, sino que es *indispensable definir las instituciones que se harán cargo de estas funciones en el territorio y los recursos que permitirán avanzar en el PNIS como componente de la Reforma Rural Integral.*

Por último, para el Gobierno es determinante *diseñar y poner en marcha una estrategia de monitoreo con indicadores y metas de transformación real de los territorios* y no sólo de hectáreas erradicadas o sembradas, que incluya, entre otros, índices de pobreza multidimensional; presencia de servicios y/o bienes públicos como centros de salud, escuelas, centros comunitarios; costos de transporte hacia cascos urbanos o centros de acopio; y formalización de la propiedad rural.

2. Es importante definir una política pública integral y sostenible para la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Hasta la fecha no se conoce un documento de carácter normativo o de política pública que fundamente el PNIS y desarrolle el Punto 4 del Acuerdo Final, la reglamentación del tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores vinculados con el cultivo, no agota las reformas normativas necesarias para implementar este punto.

En consecuencia, no ha sido posible aclarar si los acuerdos colectivos que se vienen suscribiendo hacen parte de una visión más integral a la solución del fenómeno de los cultivos de uso ilícito.

Además, no existe claridad sobre el carácter vinculante de los acuerdos suscritos, ni sobre los criterios para ofrecer la oportunidad de la sustitución voluntaria a unas comunidades, mientras que en otras se impulsa la erradicación forzosa como primera opción.

Tampoco existe claridad ni publicidad sobre los criterios con base en los cuales se han priorizado los municipios y se han focalizado las veredas. Igualmente, no se han definido reglas sobre la implementación progresiva de estos acuerdos que garanticen, en condiciones de igualdad, el acceso a estos programas de todas las comunidades que están sembrando cultivos de uso ilícito y quieran de manera voluntaria acogerse.

Adicionalmente, es necesario que exista un cronograma para la implementación de los acuerdos generales que ya se firmaron con las comunidades y para los que se firmarán

individualmente con los habitantes de las zonas. Es urgente aprovechar la ventana de oportunidad que significa la firma del Acuerdo Final y su implementación. Por ejemplo, aquellos acuerdos que se firmaron en el mes de febrero de este año, deberían contar ya con avances de concertación con las comunidades para alcanzar muy pronto los compromisos individuales en cada vereda.

Por ello recomendamos desarrollar un documento de política pública que cuente con enfoques diferenciales de género y étnico y que contemple la definición de una *ruta metodológica para la suscripción, implementación y financiación de los acuerdos colectivos e individuales y su articulación con una agenda amplia de desarrollo rural integral*. Ese documento debería precisar, entre otros, los criterios para determinar los lugares de intervención, la naturaleza de los acuerdos, los criterios para definir el tipo de intervención (voluntaria o forzosa), los cronogramas, y los roles específicos de los distintos actores, incluyendo a las comunidades, a los gobiernos municipales y departamentales y a las FARC, así como los mecanismos de monitoreo y evaluación

3. *El enfoque territorial debe guiar la intervención, teniendo como centro de gravedad los corregimientos y las veredas, y no exclusivamente las familias, reduciendo así el riesgo de que los avances no sean sostenibles.*

A partir de la revisión de los acuerdos que se han firmado con las comunidades puede interpretarse que se hará énfasis en la entrega de subsidios directos a las familias. En nuestra opinión, lo anterior advierte la necesidad de mejorar el balance entre *la inversión efectuada en subsidios directos con aquella efectuada en bienes y servicios públicos, siendo esta última más eficiente para la generación de procesos de desarrollo territorial*. En efecto, la evidencia muestra que los subsidios directos tienen un costo alto y sus impactos son limitados.

Adicionalmente, es importante resaltar la necesidad de prever la atención de las consecuencias negativas que ha generado la entrega de subsidios directos a las familias de una zona en particular, por ejemplo, disputas entre vecinos o desestimulo de proyectos colectivos.

Es posible interpretar, a partir del comunicado de enero y de los acuerdos con las comunidades, que la cobertura de beneficiados sería muy baja en comparación con las necesidades y por ende el nivel de frustración podría ser grande. Esto no solo resquebrajaría las relaciones de confianza entre el Estado y las comunidades, sino que se aleja de la idea de la construcción de procesos de desarrollo para la mayoría de los habitantes de un territorio, lo cual podría incrementarse a partir de bienes y servicios públicos, más que a través de incentivos directos.

Así, sugerimos que sin afectar la ayuda de emergencia destinada a responder a las necesidades inmediatas de las familias que comenzarán el proceso de sustitución, se *fortalezca la inversión en bienes y servicios públicos, definida con las comunidades en los escenarios de planeación participativa, que permita alterar las condiciones estructurales de vulnerabilidad y aislamiento en el cual se encuentran estas poblaciones.*

- 4. Consideramos que una de las prioridades para el Gobierno es el manejo responsable y transparente de los recursos, de tal manera que el Estado no asuma compromisos que no están respaldados claramente por una asignación presupuestal.***

Se estima que el valor de los subsidios directos a las familias es de 1.8 billones de pesos (36 millones de pesos para 50 mil familias), a lo cual deben sumarse los costos de transacción y de gestión operativa. Esta cifra, además, no incluye las medidas pactadas en el Punto 1 de Reforma Rural Integral.

Si bien el Gobierno ha sostenido que tiene los recursos asegurados para el desarrollo de los acuerdos con las comunidades, no está claro si cuenta con el presupuesto necesario para cumplir con los demás compromisos. A medida que se amplía la presencia del PNIS en nuevos territorios, el número de potenciales beneficiarios crece, lo que supera la meta inicialmente establecida. Esta situación *no solo genera cuestionamientos sobre el costo real de la intervención estatal, sino también incertidumbres sobre la capacidad de financiar y ejecutar estos recursos de manera sostenible.*

En consecuencia, sugerimos que con el fin de asegurar la capacidad de respuesta del Estado y evitar la generación de situaciones de conflictividad social, el Gobierno defina y publique el plan de financiamiento de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito.

- 5. Privilegiar la sustitución voluntaria y articular las actividades de sustitución y de erradicación manual forzosa.***

El Gobierno se ha propuesto una meta de erradicación y de sustitución de cultivos de 100.000 hectáreas de coca a partir de las estrategias de erradicación forzosa y sustitución voluntaria. En la práctica, las instituciones encargadas de cumplir esta meta no han estado articuladas ni a nivel nacional, ni en el territorio, pues han focalizado las mismas zonas para la implementación de las dos estrategias de manera paralela y sin coordinación. Lo anterior tiene un impacto negativo en la

implementación del Acuerdo Final, que establece una secuencia adecuada según la cual los pequeños cultivadores tienen como primera opción la erradicación voluntaria y la erradicación forzosa se implementa solo si no se logran acuerdos con las comunidades o tras el incumplimiento de los mismos.

En distintos departamentos del país, se han presentado acciones de erradicación forzosa por parte de la Fuerza Pública, en zonas donde se han firmado acuerdos de sustitución voluntaria con las comunidades, que estaban en proceso de suscripción o en donde no se ha dado la opción de suscribirlos. Esta situación pone en riesgo los espacios de concertación y en algunos casos ha derivado en conflictos con las autoridades.

Las estrategias de erradicación forzada deben entenderse como la última herramienta para los pequeños cultivadores, en los estrictos términos del Acuerdo de paz, por lo que el Gobierno debería suspender estas acciones hasta que se pueda comprobar que no hay condiciones para negociar, no se han logrado acuerdos o que no se han cumplido los acuerdos de sustitución. Las acciones de la Fuerza Pública deberían concentrarse en las grandes extensiones de cultivos de coca –los denominados “cultivos industriales” y los grandes productores–, y no en los pequeños cultivadores. Consideramos que la prioridad de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional debe ser la protección de las comunidades en esta etapa de transición, fortaleciendo la seguridad rural.

6. Es urgente definir con claridad de qué manera las FARC-EP van a cumplir con el compromiso suscrito de contribuir a solucionar el problema de las drogas ilícitas.

En el Acuerdo Final, las FARC-EP se comprometieron a “contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas y mediante acciones prácticas con la solución definitiva al problema de las drogas ilícitas y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con este fenómeno.” Sin embargo, *el actual diseño del PNIS, así como el comunicado publicado en enero y los acuerdos con las comunidades, no permiten dilucidar claramente el papel que tendrán las FARC-EP en el proceso.*

Como parte del anuncio de la puesta en marcha del PNIS se creó el Consejo de Dirección permanente, conformado por el Gobierno, las FARC-EP y organizaciones civiles seleccionadas por las partes. *Respetando los contenidos del Acuerdo de Paz, este Consejo debería funcionar como una instancia de seguimiento de los avances del Programa, y no de toma de decisiones o planeación.* Por esta razón, consideramos que el Gobierno debe definir claramente las responsabilidades de este Consejo,

delimitando sus funciones y evitando la suplantación de las funciones constitucionales de los poderes públicos.

Si bien en el anuncio de enero y en los acuerdos comunitarios que se vienen suscribiendo el papel de las FARC-EP es el de acompañar y promover la llegada del programa, sugerimos aclarar, en primer lugar, su participación en el Consejo de Dirección Permanente o en cualquier otra instancia que formule política o imparta lineamientos estratégicos sobre la sustitución de cultivos; y en segundo lugar, las acciones prácticas que demuestren el compromiso de las FARC-EP con la solución del problema y que puedan ser tenidas en cuenta como acciones de contribución a la reparación y elementos del componente restaurativo de la sanción.

7. Es necesario garantizar la participación de las comunidades y asegurar que estos espacios sean amplios y transparentes

El Acuerdo Final es claro en señalar que las decisiones sobre los diferentes planes y programas estarán a cargo del Gobierno con la más amplia participación de las comunidades.

Con la creación del mencionado Consejo de Dirección Permanente se pretende garantizar la participación de las comunidades. Sin embargo, esta instancia es solo de nivel nacional y existe la percepción en algunas comunidades de que no representa la totalidad de actores involucrados en los asuntos propios de la instancia. Así las cosas, sugerimos que la participación sea lo más amplia posible desde lo local, incluyendo a todos los sectores de la sociedad.

La mayoría de los acuerdos comunitarios ya suscritos contemplan medidas como el fortalecimiento de las asambleas comunitarias y las comisiones de planeación participativa, así como la posibilidad de ejecutar recursos con las comunidades organizadas. Estas medidas son una buena señal, pero se requiere *un desarrollo operativo para el mejor funcionamiento de los espacios participativos, para que respondan a los intereses de las comunidades y no sean cooptados, y medidas que garanticen la transparencia en la ejecución de los recursos.*

En este contexto, un tema de especial preocupación es el papel que pueden jugar las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones sociales en la validación de los beneficiarios y la certificación de los compromisos de los trabajadores y los cosechadores. Si bien en algunos territorios estas colectividades tienen un papel muy positivo, en otras zonas se corre el riesgo de generar estructuras que favorezcan el clientelismo y la corrupción. Para evitar estos riesgos sugerimos *asegurar la*

participación de las comunidades y dar las herramientas necesarias a las instancias de seguimiento y monitoreo local para la verificación de lo acordado, garantizando la transparencia del proceso.

8. Es urgente que el Gobierno presente ante el Congreso el proyecto para el tratamiento penal diferencial del que trata el Acuerdo Final.

Con el fin de brindar seguridad jurídica tanto a los funcionarios que están involucrados en la sustitución, como a las comunidades que suscriben los acuerdos, es necesario presentar el proyecto de ley para el tratamiento penal diferencial de cultivadores.

Es prioritario que campesinos y campesinas cultivadores y demás intervinientes en el proceso de concertación de acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito cuenten con la garantía de no ser judicializados por sus actividades, y que la información, censo, catastro social, bases de datos y demás información que suministren a las entidades del Estado en este proceso, sean protegidos.

A la fecha no existe claridad sobre el marco jurídico que le permite a un funcionario renunciar al deber de denuncia o de erradicar los cultivos de coca. El código penal, el de procedimiento penal y el disciplinario establecen penas y sanciones para quienes omitan el deber de denunciar por parte de un servidor público.

De acuerdo con lo anterior, es necesario definir el marco legal que permite que se realicen compromisos de sustitución de cultivos por parte de los funcionarios públicos. Es conveniente que este proyecto se encuentre aprobado antes de la firma de los acuerdos individuales y del primer desembolso de dinero.

9. La sostenibilidad del plan de sustitución de cultivos de uso ilícito requiere de medidas que garanticen la vida e integridad física de las comunidades

Es un hecho notorio que las zonas en las que hacían presencia los miembros de las FARC han empezado a ser copadas por otros grupos al margen de la ley, generando un incremento en la violencia. *La sostenibilidad de la sustitución y la permanencia de las comunidades en sus territorios requiere de un plan del Estado que prevenga y proteja violaciones de derechos humanos.*

El Acuerdo de Paz contempla una serie de medidas de lucha contra el crimen organizado que deberían ser implementadas lo antes posible, por ejemplo: i) Creando y dándole fuerza a la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de

las organizaciones y conductas criminales que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz; ii) Priorizando la investigación de estructuras de crimen organizado; iii) Integrando el cuerpo élite de policía; iv) Estableciendo las herramientas para la lucha contra el lavado de activos (una vez se surta el proceso de diseño participativo); y v) Creando las herramientas jurídicas para la lucha contra la corrupción.

Estas medidas requieren del desarrollo de capacidades, que deben construirse o fortalecerse en el marco de un modelo de intervención para la seguridad rural, en el cual se definan objetivos, responsabilidades y competencias y se apliquen medidas diferenciadas y estratégicas, teniendo en cuenta las condiciones de cada territorio.

Firman

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

Comisión Colombiana de Juristas –CCJ.

Corporación Excelencia en la Justicia – CEJ.

Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

Fondo de Capital Humano para la Transición en Colombia - del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT).

Fundación Ideas para la Paz – FIP.

Instituto de Ciencia Política –ICP.

International Crisis Group – ICG: Programa de América Latina y el Caribe

Misión de Observación Electoral –MOE.

Camila De Gamboa –Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Paz y Conflicto de la Universidad del Rosario.

Catalina Botero Marino –Decana Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes

Iván Orozco –Profesor de la Universidad de Los Andes.

Marco Romero –Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Rene Urueña –Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas (CIJUS), Universidad de Los Andes.