



***Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos -DPCI-***

***NUEVO ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS CONTRA CULTIVOS  
ILÍCITOS – PCI***

***Versión 1 (2012)***



## INTRODUCCIÓN

Hoy Colombia afronta un gran desafío en sus políticas públicas, el cual es la consolidación de presencia efectiva de las instituciones del Estado en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, los cultivos ilícitos y las bandas criminales al servicio del narcotráfico, que son las principales amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, y han impedido que Colombia alcance su potencial de crecimiento y prosperidad.

La persistencia de esas amenazas tiene sus raíces en la difusión desequilibrada y la generación de vacíos de institucionalidad estatal en diversas regiones del territorio nacional. Tales vacíos, sumados a la ampliación y colonización descontrolada de la frontera agrícola y a las características complejas de la geografía nacional, produjeron importantes espacios regionales desintegrados y desarticulados de la vida económica, social e institucional del país. En ellas nacieron y crecieron diferentes grupos armados que impusieron o pretendieron ejercer el control ilegal del territorio y de la población, dando lugar a conflictos armados, violencia y criminalidad organizada que han desangrado al país por más de 50 años<sup>1</sup>.

La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial – PNCRT nace con el propósito de dar una respuesta integral a las necesidades de los territorios en donde se presentan estas amenazas. Dentro de las líneas estratégicas de la Unidad de Consolidación territorial se implementan los programas contra cultivos ilícitos, los cuales en su desarrollo buscan consolidar territorios libres de cultivos ilícitos.

La intervención de los programas contra cultivos ilícitos busca tener impactos en el corto plazo sobre la existencia de cultivos ilícitos, y sentar las bases de un proceso de desarrollo local de mediano y largo plazo, apoyado en las acciones complementarias de las direcciones y grupos de trabajo de la Unidad de Consolidación Territorial, entidad encargada de coordinar e implementar la PNCRT.

Por ser una estrategia de choque contra la ilegalidad, los programas contra cultivos ilícitos se implementan como un conjunto de herramientas de política pública, que al ser aplicadas de acuerdo con las condiciones particulares de cada territorio, produce efectos sobre la siembra, resiembra y estabilidad de los cultivos ilícitos por el control ilegal de los territorios.

## 1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS

### Ámbito Internacional<sup>2</sup>:

El año 2011 marcó el quincuagésimo aniversario de la Convención Única de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972) sobre estupefacientes y 2012 el centenario de la Convención Internacional del Opio, firmado en La Haya en 1912. Otros convenios firmados en el tema de control de drogas ilícitas son:

<sup>1</sup> Tomado del documento preliminar del Conpes Consolidación

<sup>2</sup> Notas textuales tomadas de Transnational institute, artículo Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. Autor: David Bewley-Taylor y Martin Jelsma



Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de 1988. Todos los anteriores considerados por los países adherentes como el marco de fiscalización internacional de drogas que se ha desarrollado desde entonces.

Desde un enfoque técnico, los orígenes del régimen internacional de fiscalización de drogas moderno del que sigue siendo pieza fundamental la Convención Única se remonta a La Haya en 1912. Sin embargo, en la Convención Internacional del Opio, el primero de una serie de acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes establece “un paso más en el camino” iniciado por la Comisión Internacional del Opio promovida por los Estados Unidos tres años antes (1909). Después, impulsadas por una compleja confluencia de consideraciones morales, comerciales y geopolíticas, 13 naciones se dieron cita en Shanghai (1912) en un contexto de creciente preocupación por el consumo de Opio en China. Los delegados resolvieron acabar con la práctica de fumar opio, limitar su uso a fines médicos y controlar sus derivados nocivos. Este Tratado instaba a las partes signatarias a otorgar licencias a los productores, regular la distribución y, en el caso del opio, impedir la exportación a aquellos países que prohibieran su importación. Este enfoque se mantuvo con las estructuras multilaterales desarrolladas después de la Primera Guerra Mundial.

Posterior a este Tratado de La Haya y antes de la Convención Única de 1961, hubo varios intentos para ampliar el alcance de éste, así: Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso del opio preparado (Ginebra 1925), Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes (Ginebra 1931), Acuerdo para la supresión del hábito de fumar Opio en el lejano oriente (Bankokg 1931), Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas (Ginebra 1936), Protocolo de Lake Success –modifica acuerdos, convenciones y protocolos concertados hasta ese momento- (Nueva York 1946), Protocolo de París que someta a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención de 1931 y modifica el protocolo de Lake Success (París 1948) y, Protocolo del Opio de Nueva York paralimitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción y comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio (Nueva York 1953).

Ahora bien, el trabajo para elaborar algún tipo de tratado “único” había comenzado en 1948, cuando el recién formado Consejo Económico y Social adoptó una resolución de la Comisión de Estupefacientes, un organismo también nuevo para ese momento. La mencionada resolución solicitaba al Secretario General de la ONU que preparara un proyecto de Convención para sustituir todos los tratados que se habían acordado desde la Convención de La Haya de 1912. El Tratado tendría tres objetivos básicos: limitar la producción de materias primas, codificar las convenciones existentes en una única convención y simplificar la estructura existente para la fiscalización de estupefacientes.



Considerada por muchos de los participantes de la conferencia de 1961 como “un documento que sin duda hará historia en la lucha contra los estupefacientes”, la Convención Única fue, en realidad, mucho más que un ejercicio de consolidación para agrupar a la mayoría de Tratados que la habían precedido. No fue sólo un paso más del largo camino que comenzó en Shanghai en 1909. La Convención impuso un “régimen prohibicionista” prácticamente absoluto para algunas sustancias psicoactivas de origen natural y fármacos (semi)sintéticos con propiedades comparables.

A pesar de que codificó muchas normativas previas en un solo instrumento, la Convención representó un viraje notable, por el que se pasó de un sistema fundamentado esencialmente en acuerdos para la restricción de materias primas a un marco multilateral de mayor severidad y alcance que, si bien mantenía esta función, adoptaba un acento más prohibitivo; un proceso que supuso poner mayor énfasis en el consumo sin fines médicos ni científicos de los estupefacientes fiscalizados.

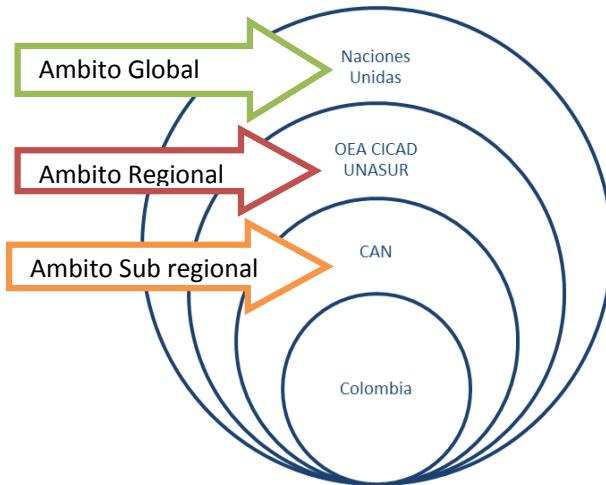
Esta reformulación, más en concreto, introdujo obligaciones penales ampliamente aceptadas para que los Estados signatarios criminalizaran, en el marco de su legislación nacional, la producción y el comercio no autorizados y extendió el régimen de fiscalización existente hasta la fecha al cultivo de adormidera, coca y cannabis. De esta forma la Convención proporcionó al derecho internacional las bases para la “guerra contra las drogas” que se desplegaría después en contra de cultivos relacionados con estupefacientes y contra los campesinos que los producían.

Después de cincuenta años de existencia de esta Convención Única y teniendo en cuenta las convenciones posteriores, se ha mencionado la necesidad de realizar algún tipo de revisión e iniciar una reforma a los Tratados, que de acuerdo con las nuevas dinámicas de la lucha contra las drogas ilícitas se planteen nuevos acuerdos dentro del marco multilateral.

### **Colombia dentro del marco de la regulación de las drogas ilícitas:**

Colombia hace parte de varios organismos multilaterales, los cuales componen el marco institucional de la Política contra las drogas en el ámbito internacional. Con la firma de Tratados, Convenciones y Acuerdos, nuestro país ha asumido compromisos en relación con la atención al problema mundial de las drogas. Ver el ANEXO 1

**Organismos multilaterales que ejercen seguimiento y control al Problema Mundial de las drogas.**



**Grafico 1. Organismos Multilaterales en la lucha contra las drogas<sup>3</sup>**

**Ámbito Nacional:**

El Gobierno Colombiano tiene diseñado un esquema institucional para atacar los eslabones del negocio del narcotráfico: producción, transformación, demanda, venta, tráfico, lavado de activos y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, comprendida en los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores y las actividades delictivas conexas (Véase Gráfico 2).

Bajo el liderazgo del Ministerio del Interior y de Justicia<sup>4</sup> se formula la Política Nacional de Lucha contra las Drogas donde se señalan objetivos y acciones para contrarrestar esta problemática en todos los eslabones y por todas las entidades nacionales y territoriales, tal como lo determina el reciente Decreto donde se establecen funciones a este Ministerio sobre formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en la *lucha contra las drogas ilícitas*, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio, entre otras.

<sup>3</sup> ONU /UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
OEA / CICAD, Comisión Interamericana para el control de abuso de drogas  
CAN / CADA, Comité Andino de Desarrollo Alternativo  
UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas

<sup>4</sup> Decreto 2867 de 2011 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho"

En el andamiaje institucional establecido en Colombia para dar atención al problema mundial de las drogas, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial<sup>5</sup> actúa como la entidad encargada de implementar programas de control, erradicación, sustitución y contención de cultivos ilícitos y procesos de desarrollo alternativo<sup>6</sup>, actividades que se desarrollan en el eslabón de producción del narcotráfico. Su función principal consiste en desarrollar planes de transición de una economía ilegal a una legal y la eliminación de los riesgos asociados al cultivo ilícito, con programas de erradicación, sustitución, prevención y control, incluido el desarrollo alternativo y en esencia, lograr y/o mantener territorios libres de cultivos ilícitos.



Gráfico 2. Esquema institucional colombiano de lucha contra las **drogas**.

Fuente: Conpes 3669, 2010 (actualizado con DPS/UACT)

En este marco institucional, la UACT, por medio de su Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos, participa activamente como entidad encargada de la atención a comunidades afectadas, vulneradas o en

<sup>5</sup> Decreto 2141 de 2011 "Por la cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan objetivos, estructuras y funciones"

<sup>6</sup> El Desarrollo Alternativo se define como el proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio – culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas.

riesgo por presencia de cultivos ilícitos. Esta función conlleva compromisos en los ámbitos nacional e internacional.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA: LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA

Colombia es más rural de lo que pensamos, y la progresión del proceso de urbanización como ruta privilegiada hacia la modernización ha venido opacando esa realidad. Según el último Informe Nacional de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, el 32% de los colombianos son pobladores rurales, y en el 75% de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales.

La nueva ruralidad en Colombia se asentó en un contexto de expansión y degradación de dos fenómenos centrales en la historia reciente del país: **el narcotráfico y el conflicto armado**. En especial, esa ruralidad se vio impactada por la penetración del crimen organizado en los diferentes componentes de la sociedad rural, promoviendo el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, la disputa por el control de territorios por parte de grupos armados ilegales y la instalación de los cultivos ilícitos.

Los municipios más rurales son a su vez los de mayor vulnerabilidad, pues mas allá de la frontera agrícola se van alejando las posibilidades de ejercer un efectivo control institucional, aumentando las posibilidades de la presencia de los cultivos ilícitos. Y es allí donde el deterioro del medio ambiente presenta la brecha más pronunciada, seguida de la dificultad institucional para contrarrestar la acción delincinencial asociada al narcotráfico.

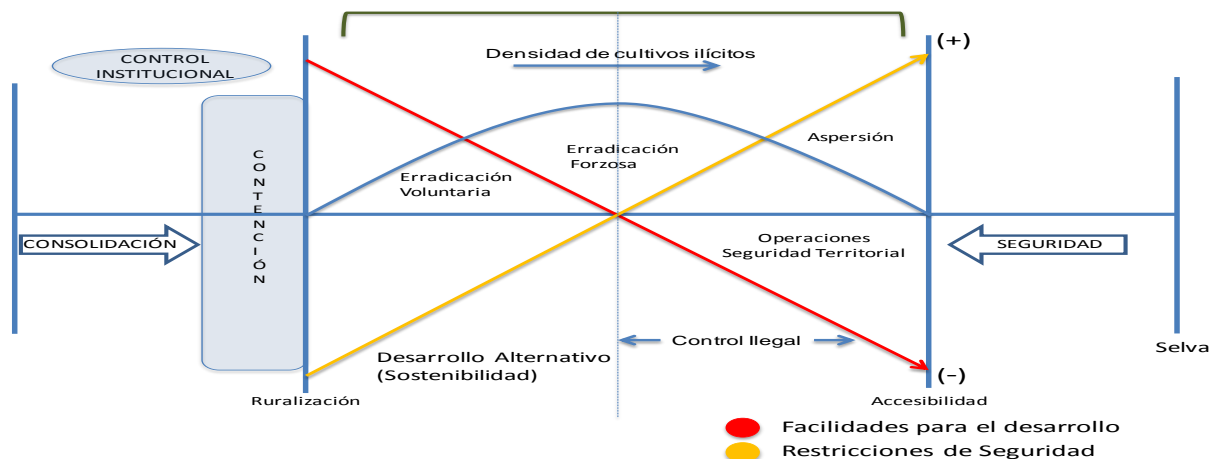


Grafico 3. Esquema conceptual de la presencia de cultivos ilícitos en Colombia



En Colombia, la geografía de los cultivos ilícitos guarda estrecha relación con aspectos sustanciales del territorio y el mismo fenómeno; también el control ilegal del territorio por grupos al margen de la ley influye en la dinámica de los cultivos ilícitos, y en territorios con presencia de cultivos ilícitos, sobresalen estrategias ilegales de sostenibilidad de la cadena de producción y mercadeo de drogas.

Algunos frentes de colonización más allá de la frontera rural, han causado la deforestación y la praderización de los bosques, asociada a mecanismos cíclicos que influyen en la estabilidad y subsistencia de los cultivos ilícitos. Los frentes de colonización, que promueven nuevas zonas para siembra de cultivos ilícitos en territorios donde se dificulta el control de las fuerzas legítimas del Estado, se han asentado en buena parte del territorio nacional sobre zonas de hidrografía vulnerable.

Es por esto que más allá de las fronteras de selva los cultivadores de la hoja de coca promueven condiciones de accesibilidad, para que el proceso de ocupación de bosques firmes, permita nuevas fuentes y áreas para el establecimiento de nuevos cultivos ilícitos.

El Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Cultivos Ilícitos –SIMCI– de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, UNODC, después de 12 años de monitoreo de éstos cultivos en Colombia, ha definido que persiste el modelo especial predominante de establecimiento y abandono de cultivos de coca, como proceso recurrente de ocupación de tierras.

Según el SIMCI, la frontera rural en la cual se va debilitando el control institucional del Estado, se convierte en un proceso avanzado de transformaciones antrópicas de los espacios naturales, que promueven el abandono de los cultivos de coca y la incorporación de nuevas tierras a los procesos de producción.

Usualmente, la población rural, además de ser la población más afectada por los cultivos ilícitos y grupos armados ilegales, se consolida como el grupo social con menos visibilidad. Al interior de estas comunidades, los grupos ilegales fomentan el cultivo de ilícitos y demás actividades asociadas al narcotráfico, con una estrategia en la cual al pequeño productor se le ofrece la materia prima, los insumos y la comercialización del producto de su cultivo, todo esto de parte del grupo narcotraficante que ejerce directa o indirectamente algún control ilegal del territorio. La falta de infraestructura vial y de telecomunicaciones, y la ausencia de una presencia estatal permanente, hace que esta realidad rural escape a la conciencia de los demás grupos sociales.



En buena parte del territorio nacional, los cultivos ilícitos han causado una crisis estructural que afecta directamente al desarrollo humano, con mayor impacto sobre los siguientes grupos poblacionales: mujeres rurales, el campesino tradicional, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas<sup>7</sup>.

### **3. POLITICA NACIONAL DE CONSOLIDACION Y RECONSTRUCCION TERRITORIAL- PNCRT<sup>8</sup>**

#### **Breve reseña:**

El desequilibrio en las capacidades institucionales del Estado en Colombia, ha generado regiones con “vacíos y débil presencia estatal”. Esta situación, también ha estado asociada con la ocupación descontrolada del territorio y procesos de colonización originados en la pobreza y la inseguridad. Adicionalmente, las complejas y difíciles características geográficas del país, han acentuado la exclusión y las desigualdades territoriales.

El resultado de esta problemática, son regiones desintegradas y desarticuladas de la vida económica, social e institucional del país y en las cuales el Estado carece de las capacidades para ejercer el control institucional, que consolide el imperio de la Constitución y la Ley, y brinde las garantías de protección y acceso a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Esta situación, ha facilitado el crecimiento de organizaciones que asumieron o pretendieron el control ilegal del territorio por medio de la violencia armada y organizada. Unas veces para desafiar la institucionalidad legalmente constituida (caso de las guerrillas, en su origen), y otras, simplemente para establecer y desarrollar actividades económicas ilegales, como los cultivos ilícitos, la explotación ilegal de recursos naturales, o la captura extorsiva de las rentas de los recursos naturales. Desde hace varias décadas, ellos representan el principal factor de amenaza a la seguridad nacional.

Esta situación ha dado lugar a que algunas regiones se conviertan en centros nodales para el mantenimiento del conflicto. Estos territorios son los que han sido focalizados por la PNCRT.

#### **Antecedentes institucionales y jurídicos**

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006) - PSD - se concentró en recuperar las condiciones de seguridad y en fortalecer la presencia de las instituciones en todo el territorio nacional (DNP, 2007). Una de las líneas de acción de la PSD era la “consolidación gradual” del control estatal sobre la totalidad del territorio. La Fuerza Pública –FP- garantizaría el control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva, pero se advirtió que todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio.

---

<sup>7</sup> Informe PNUD 2012

<sup>8</sup> Textos tomados de la versión preliminar del Conpes de Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT



De esta manera, el gobierno nacional creó en 2004 el Centro de Coordinación de Acción Integral – CCAI <sup>9</sup>, para fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en áreas del territorio donde era débil. El objetivo del CCAI era crear condiciones en el territorio para que el Estado impulsara el desarrollo social y económico y la gobernabilidad. Esto a través de la coordinación “interagencial” entre las diferentes agencias del Estado.

En el año 2008, se aprobó el Plan Nacional de Consolidación - PNC - y en el 2009, se expidió la Directiva Presidencial No. 1 de marzo 20 de 2009, en el marco del “Salto Estratégico”. En ésta el Presidente de la República fijó las directrices generales para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación – PNC-. La Directiva define el PNC como un “proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para el desarrollo humano”.<sup>10</sup>

Para fortalecer la acción integral e interinstitucional, se expide el Decreto 2933 de agosto de 2010, con el cual se crea el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, que según el artículo 2 de dicha norma, servirá como: “marco de coordinación político y técnico de las actividades y gestiones que deben ser cumplidas por los organismos y entidades estatales y, eventualmente por los particulares, orientadas a implementar una estrategia integral de presencia institucional y prestación de los servicios del estado en zonas focalizadas del país”.

Adicionalmente, la Ley 1450 de 2011, del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 195, fortalece la Consolidación Territorial, agregando que: “el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional determinará y revisará periódicamente las zonas de intervención, y creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR)”.<sup>11</sup>

El 2 de febrero de 2011, el Presidente de la República expide la Directiva 06, con la cual solicita la Revisión Estratégica del PNC. Esta revisión permitió que se establecieran acuerdos interinstitucionales sobre: i) la ampliación del concepto de “consolidación” al incluir el de “reconstrucción”, con lo cual se hace énfasis en la

---

<sup>9</sup> El Centro de coordinación hacía parte de la Alta Consejería Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social y lideraba la articulación interinstitucional de 20 entidades del Estado con delegación permanente.

<sup>10</sup> Directiva Presidencial No.1 de marzo 20 de 2009.

<sup>11</sup> El mismo artículo indica que: “Las entidades nacionales del nivel central priorizarán esfuerzos y recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se podrán establecer mecanismos especiales de presupuestación basados en la coordinación interinstitucional. El Gobierno Nacional coordinará con las entidades territoriales para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de estos objetivos y estrategias. El Gobierno Nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad, con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.



necesidad de reconstruir las regiones golpeadas por décadas de violencia. Además, la precisión sobre el alcance de “consolidación”, que implica la institucionalización del territorio, la promoción de la participación ciudadana y el buen gobierno local, y la integración de las regiones a la vida social, económica e institucional del país; ii) la solución de las principales debilidades estructurales del proceso, en particular, la capacidad estatal de coordinación y de ejecución en el territorio del PNC; iii) la incorporación en el PNC, de los temas prioritarios de la agenda gubernamental; iv) el desarrollo, en el marco del PNC, de una estrategia nacional de lucha contra los cultivos ilícitos que permita atender con enfoque diferencial los territorios afectados por estos, incluyendo procesos de erradicación y post erradicación que atiendan las necesidades de la población y neutralicen la persistencia de estos cultivos en el territorio; y v) la construcción de estrategias y planes de acción sectorial.

Adicionalmente, esta revisión recomendó crear una entidad con autonomía administrativa y financiera, con capacidad para coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como para ejecutar recursos a nivel regional. Es por este motivo, que el 3 de noviembre de 2011, se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (Decreto-Ley 4161), adscrita al sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, que coordina el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS.

### **Marco Conceptual:**

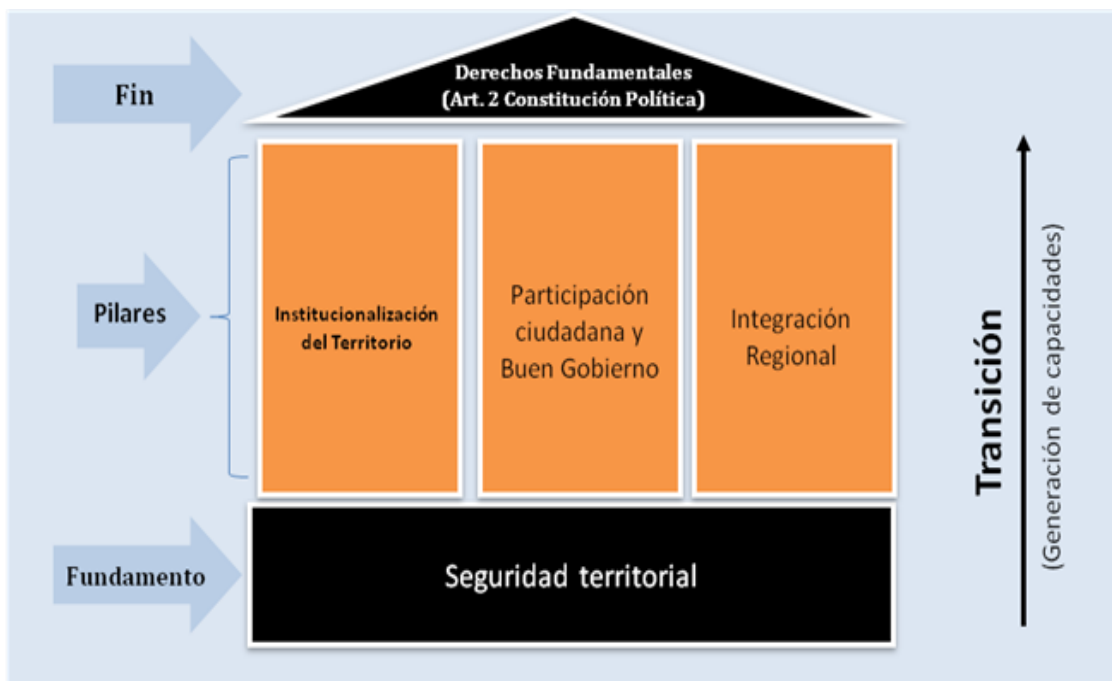
Las metas en la consolidación territorial están asociadas a un proceso de reconstrucción que implica:

- a. Reconstrucción social, priorizando aquellos aspectos que tienen que ver con el sistema de valores y cultura ciudadana para la convivencia y el ejercicio de la libertad, debido a procesos de control ilegal del territorio por parte de grupos armados ilegales que inculcaron y forzaron comportamientos y valores funcionales a la ilegalidad y el delito;
- b. Reconstrucción económica, por cuanto el control ilegal del territorio desincentivó la integración económica de estas zonas a los mercados internos y externos e impidió el ejercicio de derechos de propiedad, manteniendo las economías locales en ambientes de incertidumbre, simple supervivencia y sin posibilidades de acumulación, inversión y ahorro. En muchas ocasiones, forzó la vinculación de los campesinos a los cultivos ilícitos desalojando incluso las actividades productivas de subsistencia; y
- c. Reconstrucción institucional, por cuanto el control ilegal de los territorios conllevó la debilidad de las instituciones locales y, en particular, de las administraciones municipales e introdujo mecanismos de regulación arbitrarios de las relaciones sociales y el manejo de conflictos. La consolidación implica, entonces, reconstruir y fortalecer ese capital social para que la comunidad tome en sus manos el control para la gestión de sus intereses de bienestar, desarrollo y prosperidad.

En la lucha contra los cultivos ilícitos, la consolidación y reconstrucción territorial implica lograr la condición de territorios libres de cultivos ilícitos. La persistencia de esos cultivos y de sus actividades conexas en el territorio

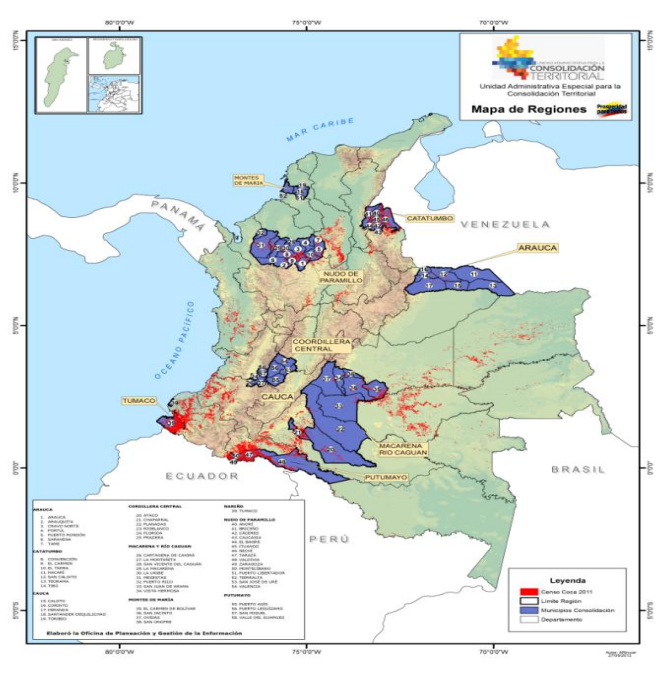
representa un incentivo a la presencia de GAML y de bandas criminales que generan altos índices de inseguridad y violencia.

Desde el punto de vista de la amenaza que representa la estabilidad y persistencia de los cultivos ilícitos el programa contra cultivos ilícitos trasciende la focalización territorial de la estrategia de consolidación y reconstrucción territorial. Su cobertura y ámbito de efectividad es el territorio nacional donde haya presencia y vulnerabilidad a los cultivos ilícitos.



**Gráfico No. 4- Concepto de Consolidación y Reconstrucción Territorial**

De acuerdo con los criterios que determina el Consejo Nacional de Seguridad se han focalizado 58 municipios ubicados en 13 Departamentos y tiene como propósito lograr afianzar la presencia del Estado en territorios donde ésta ha sido históricamente baja y se presentan pocas garantías para el ejercicio de las libertades constitucionales de sus pobladores. La UACT tiene por objeto lograr que en dichas regiones, las comunidades transiten hacia la institucionalización de sus regiones y la integración de sus veredas y municipios a la vida económica y social del resto del país.



**Gráfico 5. Focalización de las zonas de Consolidación Territorial**

La Unidad de Consolidación Territorial - UACT moviliza la institucionalidad del nivel nacional y ejerce roles de coordinación territorial para la aplicación de la oferta con el apoyo de las gerencias regionales para que la presencia estatal ejerza un control territorial que comienza desde la seguridad, y a través de una secuencia apropiada, busca establecer las bases para un desarrollo rural, que contemple la provisión de infraestructura, servicios básicos y acceso a tierras, entre otros. También fomenta que los ciudadanos decidan sobre su realidad y participen en los procesos democráticos, que se fortalezcan los gobiernos locales con el acompañamiento integral del Estado y que las comunidades instaladas en esa Colombia rural, conozcan y disfruten plenamente de sus derechos constitucionales.

### **El Desarrollo Alternativo:**

Con la PNCRT, el Estado ha venido haciendo mayor presencia en los territorios focalizados por la Política Nacional de Consolidación y su presencia ha permitido ordenar el uso del territorio, regular los asentamientos humanos y emprender programas de desarrollo alternativo que ayuden a estabilizar las sociedades campesinas que por la lógica de su sobrevivencia, se adentran sin límites ni control, más allá de la frontera agropecuaria, donde son atraídas por redes criminales que a la postre vulneran sus derechos y los excluyen del territorio.

La nueva visión de desarrollo alternativo en Colombia se orienta a los cultivos de uso ilícito de pequeños productores, que incorpore las políticas de desarrollo alternativo a un marco más amplio de desarrollo rural y



que adopte un enfoque integral, cuyo énfasis no sea solo la sustitución de cultivos, sino que priorice el fortalecimiento de las políticas que se fundamentan en la sostenibilidad económica y ambiental, que apunten a fortalecer las organizaciones bases, las organizaciones comunitarias, proteger los recursos hídricos, prevenir y mitigar el impacto del cambio climático, incorporar la gestión del riesgo como un objetivo de la planeación, promover la valoración del riesgo en territorios de contención donde podrían instalarse economías basadas en cultivos ilícitos, y acentuar mecanismos de conservación de bosques por medio de esquemas de pago por servicios ambientales.

Con ese telón de fondo, el Desarrollo Alternativo en Colombia, como herramienta de política pública, requiere de estrategias sostenibles orientadas a atender los problemas asociados a los cultivos ilícitos (entre ellos, los de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis), utilizados para la producción de sustancias estupefacientes. Los esfuerzos que adelantan los gobiernos y entidades a cargo del problema mundial de las drogas, requiere de una articulación Interagencial, la vinculación del sector privado y de la cooperación internacional, para coordinar estrategias basadas en el principio de la responsabilidad compartida y un nuevo enfoque integral y equilibrado que responda de manera adecuada a las realidades del problema.

La UACT enfila sus esfuerzos hacia esa Colombia rural, con la convicción de contribuir a la transformación de esos territorios, adoptando un enfoque diferencial en las acciones que adelanta y generando oportunidades para el desarrollo económico y social de unos territorios que necesitan integrarse a la realidad de un planeta globalizado, ávido de alimentos, de materias primas y de recursos ambientales. Y, más importante aún, entender esos territorios como lugar privilegiado para empezar a construir la paz al lado de las víctimas.

La Colombia rural se constituye en una promesa de desarrollo y una esperanza de paz. Ya no se habla solo de urbanismo como sinónimo de modernización, conceptos como integración, transformación, continuidades e interdependencia entre las diferentes vocaciones territoriales del país se integran y se convierten en elementos fundamentales en el proceso de modernización de la Nación. Los ciudadanos de las urbes van tomando conciencia sobre la interdependencia que existe con la zona rural, de la cual depende la calidad de vida en las ciudades y de igual forma el bienestar de quienes habitan las zonas rurales depende de aquellos que habitan las ciudades.

### **Los cultivos ilícitos:**

La presencia de los cultivos ilícitos, ha estado asociada histórica y directamente a la falta de presencia efectiva del Estado, en territorios que presentan control ilegal de territorio por parte de los grupos armados ilegales, hecho que ha conllevado la limitación del ejercicio de los derechos constitucionales, trayendo consigo la ruptura del tejido social, el deterioro de los ecosistemas y el empobrecimiento de las comunidades.

En el marco del CONPES 3669 de 2010 “Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”, se señalan los lineamientos que buscan mejorar la sostenibilidad e integridad de los procesos de erradicación manual, de manera voluntaria ó forzada, convirtiéndose en una herramienta que conlleve a la consolidación territorial a partir del reconocimiento de la



problemática de los cultivos ilícitos, sus efectos en las zonas de producción y los avances institucionales para abordar el fenómeno.

De acuerdo con esto, el Gobierno de Colombia implementa un modelo de intervención flexible, de impacto en el corto plazo, y orientaciones al desarrollo en el medio y largo plazo. El modelo de intervención desarrolla acciones en cuatro componentes principales: erradicación, post erradicación, contención y sostenibilidad. Estos elementos del modelo, al aplicarse de manera combinada, logran generar una respuesta institucional al problema de los cultivos ilícitos en Colombia. La combinación de las acciones para cada uno de los componentes tiene en cuenta las condiciones geográficas, poblacionales, institucionales, ambientales, económicas y de seguridad en cada territorio, aplicando un enfoque diferencial que permite a la intervención de los programas contra cultivos ilícitos adecuarse a las condiciones específicas de cada realidad local.

#### **4. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS CONTRA CULTIVOS ILÍCITOS**

##### **Antecedentes erradicación manual voluntaria:**

Naciones Unidas en los años 80 promovió la implementación de proyectos en Putumayo, Guaviare y Caquetá entre otros. Es así como, desde 1996 se puso en marcha Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) el cual buscó responder a las necesidades de la población rural mediante la consolidación de procesos de desarrollo rural competitivos, que garantizaran el bienestar de la población, el ejercicio de la democracia y la integración de las zonas de la economía campesina afectadas por los cultivos ilícitos.

Igualmente, entre el 2001 y 2003 el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) - Plan Colombia financió el Programa Campo en Acción cuyo objetivo era desarrollar Proyectos Productivos de desarrollo alternativo con vocación agropecuaria, acuícola y ambiental, caracterizados por asegurar: la cadena productiva, el impacto regional, la comercialización de productos y la organización social y empresarial para contribuir a la sustitución de cultivos ilícitos, mediante la celebración de pactos de erradicación manual voluntaria.

Luego, a través del CONPES 3218 de 2003 se creó el Programa de Desarrollo Alternativo el cual tenía por objeto: i) Consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión a partir del compromiso de no siembra ni resiembra; ii) Brindar alternativas estables de ingresos, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas afectadas por cultivos; iii) Promover procesos de desarrollo institucional y de legitimidad del Estado y iv) Apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario.

Posteriormente, el desarrollo alternativo quedó incluido dentro de la estrategia de erradicación manual voluntaria del actual Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI), creado en 2005 y adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), el cual debía trabajar en áreas con presencia o en riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos o en zonas con influencia del tráfico de drogas ilícitas para contribuir a la recuperación social del territorio y a la superación de la pobreza.



Adicionalmente, se implementó el proyecto piloto denominado el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), el cual inició en 2007 en la región de La Macarena, una región compuesta por seis municipios, caracterizada por la presencia de cultivos ilícitos y grupos armados ilegales, donde se implementó el Plan, como una estrategia de recuperación social e institucional del territorio. Esta experiencia del PCIM se consolida como la base para la formulación del modelo de atención a los cultivos ilícitos que implementa la UACT<sup>12</sup> en el presente, enriquecido con las lecciones aprendidas de los programas implementados en gobiernos anteriores.

### **Antecedentes erradicación manual forzosa:**

El Programa contra Cultivos Ilícitos (PCI) implementa desde 2005<sup>13</sup> la estrategia de erradicación manual y mecánica forzosa de cultivos ilícitos, a través de la estrategia Grupo Móvil de Erradicación (GME)<sup>14</sup>. El origen del GME tiene sus raíces en dos proyectos piloto realizados en el 2004 en los municipios de Pensilvania (Caldas) y Otanche (Boyacá), inspirados en el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) del Perú. De esta manera, y con el impulso del Consejo Directivo de ACCIÓN SOCIAL, se implementó el GME en la Sierra Nevada de Santa Marta en donde se trabajó la erradicación con el apoyo de la Fuerza Pública.

En 2006 se intervino en las selvas de la Macarena por varios meses guiados por los asesores del GME y protegidos por la Fuerza Pública. En este mismo año, el GME montó una serie de operaciones con desmovilizados de los Grupos de Autodefensa. A partir de 2007 se contrató una empresa de servicios temporales para que vinculara a los erradicadores bajo la modalidad de trabajador en misión. En 2008 se trabajó a gran escala y se alcanzó en esta vigencia el máximo número de hectáreas erradicadas manualmente a nivel nacional.

Durante 2009 y 2010 el GME participó de un programa piloto de intervención integral en el Bajo Cauca Antioqueño liderado por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), llamado “Paramillo Libre de Ilícitos”. Esta estrategia busca acompañar el choque de los GME con acciones de reforestación, proyectos productivos integrales sostenibles, reubicación de las familias que habitan en el sector y la intervención del Programa Familias Guardabosques.

Para el 2011 la focalización del GME se alineó en primera instancia con la estrategia militar del Ministerio de Defensa Nacional, mientras que se avanza en la armonización con la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). En este año se interviene en tres líneas de acción: i) victorias tempranas en municipios de tal manera que puedan llegar a estar libres de coca; ii) consolidación primaria (áreas de intervención constante) y

---

<sup>13</sup> Creado por el Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz - FIP, mediante Acta No.34 del 6 de agosto de 2004 y en operación desde el año 2005.

<sup>14</sup> El esquema operativo del Grupo Móvil de Erradicación consiste en la conformación de grupos de hasta treinta y un (31) personas: veintiocho (28) erradicadores, dos (2) rancharos y un capataz que se desplazan hasta las plantaciones de cultivos ilícitos, para realizar la erradicación manual forzosa de la totalidad de las plantas de coca, marihuana y amapola que identifiquen, por períodos promedio de 60 días (fase), los cuales pueden ser modificados por razones de orden público o por las necesidades concretas en campo. Las personas que realizan estas actividades se encuentran debidamente custodiadas por la fuerza pública.



secundaria (zonas adyacentes a la intervención constante pero que revisten importancia para la consolidación) y iii) contención, áreas con vulnerabilidad de ingreso al sistema de producción derivado de la presión ejercida a partir de los núcleos de cultivos ilícitos hacia los territorios vecinos, originando frentes de expansión.

Como resultado de la experiencia interinstitucional en la ejecución de la estrategia de erradicación manual forzosa a nivel nacional, se creó el *Puesto de Mando*, conformado por las entidades que participan permanente en la atención al problema de los cultivos ilícitos. Desde allí se planifican coordinadamente las fases de intervención, se asignan las responsabilidades de los esquemas de seguridad, se realiza el seguimiento a los avances en la erradicación y se definen las alternativas a las dificultades presentadas. En este marco se consolida la acción de los Grupos Móviles de Erradicación GME, como una estrategia de apoyo a las labores de erradicación que adelanta la Fuerza Pública y, su operación se considera con base en la asignación presupuestal que el Gobierno Nacional define.

## **5. ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LOS PROGRAMAS CONTRA CULTIVOS ILÍCITOS, DENTRO DEL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL, PNCRT**

### **Objetivo general de los Programas contra cultivos ilícitos**

Lograr y/o mantener territorios libres de cultivos ilícitos, mediante la construcción de planes de transición y proyectos comunitarios, que contribuyan a la consolidación del territorio.

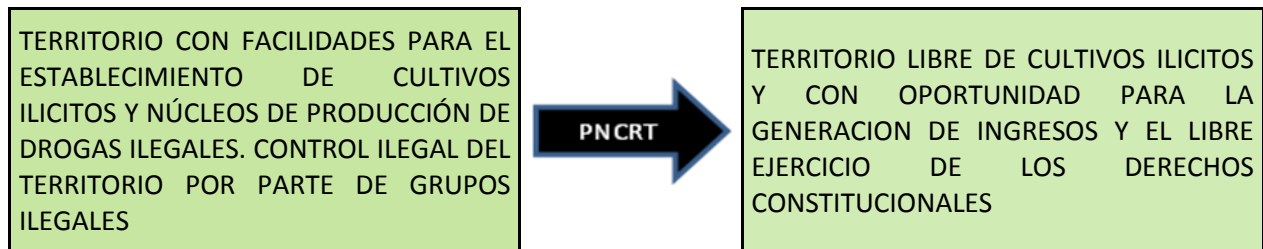
### **Objetivos específicos**

Son objetivos específicos del Programa:

- Promover la erradicación voluntaria en las comunidades afectadas o vulnerables por la presencia de los cultivos ilícitos.
- Apoyar a la Fuerza Pública en las labores de erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos.
- Prevenir la expansión de los cultivos ilícitos mediante la implementación de la estrategia de prevención denominada, Contención.
- Integrar estrategias de erradicación, post erradicación, contención y cualquier modalidad o técnica que se utilice en el territorio nacional para eliminar los cultivos ilícitos.
- Promover estrategias de post erradicación y contención desde la participación de los Gobiernos Regionales, Locales y la Comunidad.
- Mitigar los efectos de los cultivos ilícitos, a través de estrategias de asistencia alimentaria de transición, seguridad alimentaria e iniciativas productivas.
- Generar principios y valores para rescatar la vocación productiva, con cultura de la legalidad y acompañamiento institucional.



Por tanto, la orientación de la intervención de los programas contra cultivos ilícitos se enfoca en la generación de condiciones para el desarrollo de nuevas dinámicas de producción legal que sustituya la generación de ingresos asociados al narcotráfico.



**Gráfico 6. Orientación territorial de la PNCRT**

Esto se logra generando una secuencia adecuada en la aplicación de la oferta institucional del Estado. La promoción de medios de vida alternativos debe integrar la oferta estatal en el ámbito local y nacional y sumar los esfuerzos de la cooperación internacional y el sector privado. Este enfoque entiende que para poder brindar una adecuada atención a los cultivos ilícitos se deben promover procesos de desarrollo rural (incluido desarrollo alternativo) de una manera amplia, donde se tenga como propósito el desarrollo integral de los territorios, incorporando líneas de acción en sus componentes social, ambiental e institucional, así como el componente económico productivo que cobra tanta importancia.

Con la implementación de los programas contra cultivos ilícitos se espera generar capacidades en las comunidades e implementar iniciativas productivas para la generación de ingresos encadenados a la actividad productiva de la región. Con la acción de los programas contra cultivos ilícitos se establecen unas bases para la promoción de centros de producción (clúster) legal, que desestime los cultivos ilícitos. Se espera que este núcleo de producción naciente sustituya en el mediano y largo plazo el núcleo productor asociado al narcotráfico.

Los PCI ofrecen a los pequeños productores, otras alternativas viables para la generación de ingresos en sus territorios. La intervención de los programas contra cultivos ilícitos servirá como puerta de entrada a la consolidación territorial y al sector de la inclusión social, con la promoción del desarrollo integral de las comunidades y del territorio.

En Colombia, el 40% de los cultivos ilícitos se ubican en resguardos indígenas, consejos comunitarios y zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UNODC 2011). La flexibilidad del modelo de intervención del PCI permite atender de manera diferenciada a cada uno de los siguientes grupos poblacionales y territorios:

Los siguientes son los grupos poblacionales diferenciales en su atención:

- Indígenas
- Afro descendientes

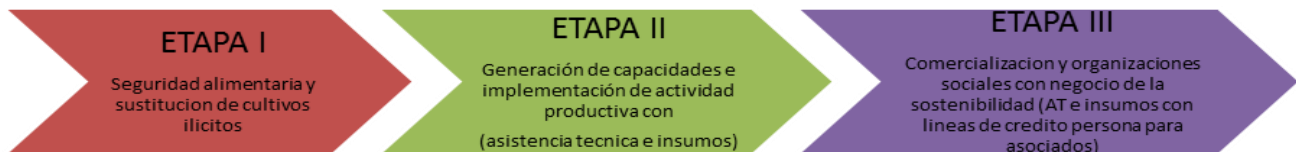


- Colonos
- ROM<sup>15</sup>
- Raizal

Territorios diferenciados que requieren atención a cultivos ilícitos:

- Sistema de Parques Naturales Nacionales (SPNN)
- Frontera
- Resguardos indígenas
- Consejos comunitarios
- Zonas identificadas en Ley 2da de reserva forestal<sup>16</sup>

Con base en la lógica de implementación de las acciones, se requiere de una secuencia apropiada para el desarrollo de la PNCRT que permita garantizar resultados irreversibles en materia de desarrollo local. Por tanto, la secuencia de las actividades que se realizan posteriores a la erradicación de los cultivos ilícitos obedece al siguiente esquema:



**Gráfico 7. Secuencia apropiada en atención a cultivos ilícitos**

La ETAPA 1 corresponde la implementación de los programas contra cultivos ilícitos como estrategia de choque. Con esquemas de seguridad alimentaria y sustitución de cultivos ilícitos se busca generar condiciones

<sup>15</sup> Los Rom de Colombia tienen elementos culturales que los diferencian de los demás grupos étnicos del país, como la idea de un origen común, larga tradición nómada y su transformación en nuevas formas de itinerancia, valoración del grupo en cuanto a la edad y el sexo como principios ordenadores de estatus, cohesión interna y diferenciación frente al no rom.- Gayde-. Son una población principalmente urbana, se encuentran distribuidos en kumpanias, que son "unidades variables de coresidencia y cocirculación que se asientan en barrios o se dispersan por familias entre las casas de los habitantes no gitanos en los sectores populares de las ciudades, y en segundo lugar en grupos familiares de tamaño variable que de todas maneras mantienen vínculos culturales y sociales con alguna de las kumpanias".

<sup>16</sup> Ley 2ª de 1959 "sobre economía forestal de la Nación y conservación de los recursos renovables naturales", donde se establecen las zona forestal protectora o zona de interés general. Con el Decreto 2811 de 1974, se aclara el carácter y alcance de las áreas de reserva forestal y áreas forestales precisando las posibilidades de aprovechamiento en cada caso ("conservación forestal" o "producción forestal"). Será indispensable establecer, en los territorios donde se propone hacer la intervención de los PCI, las aprobaciones correspondientes (POT, PBOT, EOT, Plan de vida, Planes de Etno desarrollo) y el concepto de las Corporaciones Autónomas Regionales respectivas.



en el territorio intervenido para que la presencia de la oferta institucional del Estado comience a brindar una mejor atención a las comunidades y avance la consolidación del territorio.

### El modelo de intervención del PCI - Modelo Erradicación y post erradicación

El modelo de erradicación y post erradicación se encuentra compuesto por cinco elementos principales, de los cuales se despliegan múltiples acciones en los ámbitos económico- productivo, social y ambiental.

- Cumplimiento de la ley y fomento de la cultura de la legalidad (erradicación de cultivos ilícitos y cuidado del medio ambiente)
- Asistencia Alimentaria de Transición
- Seguridad alimentaria
- Desarrollo de una iniciativa productiva y entrega del capital semilla
- Acompañamiento integral en todos los componentes anteriores.

Como se observa en la gráfica, el modelo de intervención a un año que contempla cuatro componentes que se desarrollan de manera coordinada y en una secuencia apropiada.



**Gráfico 8. Modelo de intervención de los programas contra cultivos ilícitos**

El componente de acompañamiento técnico productivo y socio empresarial contempla acciones de desarrollo comunitario, promoviendo la generación de capacidades técnico productivas en los beneficiarios y organizaciones de productores, el fortalecimiento del cuidado ambiental, la participación comunitaria y el



desarrollo del control social. Este acompañamiento se consolida como una herramienta fundamental en el proceso de transición de las actividades ilegales a actividades lícitas para la generación de ingresos.

Es importante mencionar, que durante todo la implementación de este modelo y estrategias (erradicación, post erradicación, contención y graduación) un organismo neutral realiza actividades de monitoreo y verificación para establecer que los territorios intervenidos se encuentran libres de cultivos ilícitos. Así mismo, se hace monitoreo a las actividades sociales, económicas, productivas y ambientales.

A continuación se describe de manera general, las estrategias de los Programas contra Cultivos Ilícitos, que hoy se desarrollan en diferentes territorios del país:

### **Estrategia de Erradicación de cultivos Ilícitos**

La modalidad de erradicación se determina en la validación realizada con las comunidades, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad del territorio y puede ser: manual voluntaria o manual forzosa con Grupos Móviles de Erradicación, GME.

**Erradicación Manual Voluntaria:** se realiza cuando las comunidades, a través de sus Autoridades locales, Juntas de Acción Comunal, Organizaciones de Productores, Cabildos Indígenas y/o Consejos Comunitarios, entre otros, definen por medio de la concertación y el diálogo acceder a transitar a la legalidad erradicando ellos mismos sus cultivos ilícitos y adquieren el compromiso de no continuar con la siembra de nuevos cultivos, ni la resiembra.

**Erradicación Manual Forzosa con los Grupos Móviles de Erradicación, GME:** se realiza por grupos de personas contratadas por una Empresa de Servicios Temporales, que se denominan Grupos Móviles de Erradicación, los cuales se desplazan hasta las plantaciones de cultivos ilícitos, para hacer la erradicación manual forzosa de las plantas de coca, marihuana y/o amapola que se identifiquen en el territorio a intervenir y donde exista concertación con la fuerza pública para lograr la seguridad necesaria.

Esta modalidad se desarrolla en aquellas zonas con presencia de cultivos ilícitos identificadas a través del censo anual que adelanta el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI- y la información reportada por la Policía y el Ejército Nacional en cada zona donde las comunidades no participan o no pueden por razones de seguridad acceder al programa de erradicación voluntaria, en zonas de reserva natural y de frontera las cuales no pueden ser asperjadas, en las regiones donde el tamaño y/o dispersión de los lotes hace ineficiente la aspersión aérea y en zonas donde existen semilleros que no se ven afectados por la mencionada aspersión. De igual forma, se contemplan zonas de Desarrollo Alternativo ya iniciado, en los cuales reaparecen cultivos ilícitos.



### **Estrategia de Contención**

Otra línea de trabajo que desarrolla la Unidad de Consolidación Territorial en atención a los cultivos ilícitos corresponde a la prevención de expansión de estos cultivos con la estrategia denominada Contención.

Por tanto, la Contención operará en territorios que en estos momentos no cuentan con presencia de este tipo de cultivos, pero que se encuentran vulnerables a los efectos nocivos de ésta actividad o en riesgo de desarrollar actividades ilegales asociadas al narcotráfico por contar con condiciones suficientes para la proliferación de los cultivos ilícitos. Los programas contra cultivos ilícitos implementarán su estrategia de Contención en municipios y veredas que:

- Por su ubicación geográfica aledaña a territorios con cultivos ilícitos presenta vulnerabilidad asociada.
- Por haber contado con presencia de cultivos ilícitos en momentos anteriores y hoy se encuentra en riesgo de volver a padecer este fenómeno.
- Por presentar zonas de alistamiento (deforestación) para el establecimiento de cultivos ilícitos y asentamientos humanos asociados a esta actividad.
- Por ser de importancia estratégica en la cadena del narcotráfico. Esta condición se traduce en territorios utilizados para la producción, comercialización o tráfico de sustancias estupefacientes y drogas ilegales.

En territorios con las características señaladas anteriormente, la Unidad de consolidación Territorial promoverá la intervención preventiva, denominada Contención para evitar la expansión de los cultivos ilícitos y la formación de nuevos centros de producción de drogas ilegales.

### **Estrategia de Post erradicación**

Establece el esquema de intervención para implementar de manera concertada con la comunidad, y articulada con la institucionalidad presente en los territorios focalizados e intervenidos (erradicación o contención) actividades sociales, productivas, ambientales e institucionales que permitan promover y/o mantener economías lícitas, deteniendo la expansión, previniendo la siembra y disminuyendo la resiembra de cultivos ilícitos.

Como se mencionó anteriormente, a través de esta estrategia brinda a las comunidades la entrega de asistencia alimentaria de transición y/o fortalecimiento de unidades de producción de Seguridad Alimentaria y/o apoyo con capital semilla para la implementación o fortalecimiento de iniciativas productivas en sus territorios.

### **Estrategia de Graduación**



La estrategia de graduación tiene como propósito consolidar organizaciones de productores que se han creado y/o fortalecido a partir de la implementación de los programas contra cultivos ilícitos en Colombia. Estas organizaciones se establecen como actores locales que promueven el desarrollo económico productivo e institucional de los territorios afectados por cultivos ilícitos y son el elemento decisivo a la hora de lograr un encadenamiento productivo para actividades lícitas que se implementan en el marco de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos.

El apoyo a estas organizaciones consiste en brindarle asistencia técnica para fortalecerlas de manera que se puedan convertir en entidades auto sostenibles que contribuyan a la generación de capacidades en las comunidades donde se establecen y promuevan las actividades económicas dominantes en la región con el fin de vincular nuevos productores y generar centros de producción que dinamice las economías locales y faciliten los procesos de consolidación territorial.

## **6. SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS**

Uno de los grandes retos que afronta la implementación de los programas contra cultivos ilícitos es la sostenibilidad de la erradicación en el largo plazo. El modelo de intervención al ser concebido como una estrategia de choque contra los cultivos ilícitos, requiere de un acompañamiento y acciones complementarias posteriores a la intervención del programa que permita desarrollar las ETAPAS II y III del esquema de secuencia apropiada establecido en el gráfico 6.

La ETAPA II corresponde a la implementación del proyecto productivo y su sostenimiento. En esta etapa también se fortalece la generación de capacidades al interior de las comunidades atendidas, de tal forma que no se requiera de la financiación directa del estado para continuar vinculando productores a las iniciativas apoyadas por los programas contra cultivos ilícitos.

La ETAPA III corresponde al encadenamiento productivo de los beneficiarios de los programas contra cultivos ilícitos. Esto para garantizar que la actividad productiva implementada durante la intervención continúe siendo una opción económicamente viable, que le permita a los nuevos productores generar dinámicas de crecimiento en la economía local, mejorar sus indicadores de calidad de vida de manera permanente y se presente la consolidación del territorio con proyección de crecimiento y desarrollo integral en el largo plazo.

Cabe anotar que la intervención de los programas contra cultivos ilícitos, por ser una estrategia de choque, debe buscar la manera de articular sus acciones con procesos posteriores de desarrollo comunitario y territorial. Para este fin, la unidad de consolidación territorial cuenta con gerencias regionales que coordina y jalona oferta pública y privada local para complementar el apoyo a los beneficiarios de los programas contra cultivos ilícitos.

También se cuenta en la Unidad de Consolidación Territorial con una Dirección de Articulación, la cual se encarga de llevar la oferta nacional del estado, de la cooperación internacional y del sector privado a aquellos territorios donde se implementan los programas contra cultivos ilícitos y articular los esfuerzos del PCI con



nuevos procesos de desarrollo local que hacen sostenible la ausencia de actividades ilícitas asociadas al narcotráfico.

Es importante señalar que existe un grupo de entidades públicas y privadas que apoyan y contribuyen a la implementación de los programas contra cultivos ilícitos. Alianzas con estas entidades le permitirán a los beneficiarios de los programas de PCI contar con apoyo y acompañamiento para el desarrollo de las ETAPAS II y III, establecidas en la gráfica 4.

Algunos de estos socios con los que trabaja el PCI son del sector de la inclusión social, de la cooperación internacional y del sector privado:

- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: Se coordinará la intervención con otras Unidades como la de Víctimas, la Agencia contra la pobreza, así como el Programa de Inclusión Productiva. Esto ayudará a llevar oferta adicional y complementaria a las familias atendidas.
- Ministerio de Defensa Nacional/Fuerzas Militares y PONAL: Coordinación de la erradicación de cultivos ilícitos. Intercambio de información para homogenizar la metodología de mapa de seguridad (semaforización).
- Ministerio de Justicia: Articulación con la política nacional contra las drogas. Intercambio de información sobre drogas.
- Ministerio de Ambiente: Coordinación con políticas del Ministerio para acceder a recursos adicionales.
- Ministerio de Agricultura: Coordinación para que las familias atendidas puedan acceder a mecanismos de fomento del Ministerio.
- Gobiernos Departamentales: Serán socios estratégicos para la financiación e implementación de estrategias de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, en el marco de la cooperación y la articulación en la fase de post erradicación. Es así que la oferta estatal estará articulada y armonizada, donde los Programas contra cultivos ilícitos, actúan en una parte inicial de este proceso.
- Parques Nacionales: Coordinación para la estabilización post erradicación por medio de reforestación.
- Ministerio del Interior: Articulación para consulta previa a grupos étnicos.
- Ministerio de Relaciones Exteriores: Participación en espacios bilaterales y multilaterales sobre el tema de drogas para lograr recursos de cooperación.
- Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado GAHD: Análisis de información de desmovilizados, sobre el comportamiento y dinamismo de los cultivos ilícitos.
- Banco Agrario: Gestión de créditos para la financiación de iniciativas productivas (Capital Semilla).
- INCODER: Acceso a proyectos productivos y a titulación de tierras para comunidades en procesos de post erradicación
- UNODC: Suministro de información sobre cultivos ilícitos, Verificación y Monitoreo (Protocolo) a la implementación del modelo de intervención de los Programas contra Cultivos Ilícitos y el acompañamiento técnico productivo y socio empresarial en algunos territorios.
- USAID/ Sección de Asuntos Narcóticos, (NAS, por su sigla en inglés): Información de detección y cooperación para complementar intervención. Los recursos de cooperación internacional en el marco de la articulación de oferta complementan y apoyan la sostenibilidad de la intervención de post erradicación.



- Gobiernos locales y regionales: Construyen diagnósticos con Gerencias regionales. Se comprometen a complementar la intervención, son la base esencial para la intervención en los territorios.
- Organizaciones productivas: Son contraparte para las iniciativas productivas.
- Juntas Administradoras Locales: Participan en el diagnóstico y serán las receptoras de los esquemas de compensación por erradicación voluntaria, para el desarrollo de proyectos que beneficien a la comunidad en general.
- Empresa privada: participan como aliados estratégicos en la ejecución de alianzas productivas y, en algunos casos como Ecopetrol cofinancian proyectos productivos de nuestras familias y organizaciones beneficiarias
- Gremios: en algunos casos cofinancian y operan los diferentes componentes de los proyectos productivos (Ej. Federación Nacional de Cafeteros, Fedepalma, Fedecacao, Consejo Nacional Cauchero, entre otros).

La Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos, en coordinación con las demás direcciones de la UACT, desarrolla un trabajo de coordinación inter agencial que permite unir esfuerzos de varios sectores de la sociedad colombiana para la consolidación de los territorios donde se focaliza la PNCRT.

## 7. RETOS

Dentro de los principales retos que enfrentan los programas contra cultivos ilícitos en la implementación de sus estrategias podemos identificar los siguientes:

Promover y privilegiar la erradicación manual voluntaria y lograr una adecuada coordinación con la Fuerza Pública para la utilización de los Grupos Móviles de Erradicación en zonas, teniendo en cuenta que estos grupos de erradicación operan en apoyo a la fuerza pública y su implementación depende de los procesos de concertación institucional.

La oportuna articulación de las acciones de los Programas contra Cultivos Ilícitos con la oferta pública, la cooperación internacional y el sector privado que se jalona para el territorio es necesaria para lograr la sostenibilidad de los procesos que conllevan a que las familias atendidas por los Programas contra Cultivos Ilícitos se vinculen a otros programas del Gobierno Nacional y Departamental, estrategia que se considera fundamental para que continúen los procesos de consolidación territorial sin la presencia de cultivos ilícitos. Esta articulación es la que hace posible el correcto desarrollo de las ETAPAS II y III, mencionadas anteriormente.

Para que la consolidación de un núcleo productor legal desplace a la actividad ilegal asociada al narcotráfico, se requiere un trabajo permanente de fortalecimiento organizacional que le permita a estas organizaciones de productores y de desarrollo alternativo desarrollar un papel protagónico en la promoción del desarrollo local, vinculando nuevos productores y encadenándolos a la actividad productiva en la región. La vinculación de nuevos productores por parte de las organizaciones, con acceso a la asistencia técnica y facilidades para acceder a los insumos, es la clave para el desarrollo de nuevos centros de producción legal que irán desplazando al cultivo ilícito como única fuente viable para la generación de ingresos.



Finalmente, teniendo en cuenta los cambios en el contexto nacional, los Programas contra Cultivos Ilícitos se posicionan como una herramienta de política pública para negociar acuerdos para la construcción de paz en el territorio nacional. En los puntos que son tratados en el marco de las negociaciones de paz que adelanta el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC, el componente de cultivos ilícitos es uno de los puntos que requieren de mayor atención y es en el marco de los Programas contra Cultivos Ilícito que se pueden establecer compromisos y estrategias de atención que contribuyan a la consolidación del territorio y de la paz en Colombia.

## ANEXO 1

A continuación se presentan los instrumentos internacionales en materia de lucha contra las drogas directamente relacionados con el Programa contra Cultivos Ilícitos:

**Cuadro 1. Instrumentos internacionales sobre lucha contra las drogas ilícitas**

INSTRUMENTO	MATERIA	INCORPORACIÓN AL ORDEN INTERNO
<b>Convención Única Sobre Estupefacentes de 1961 (Naciones Unidas). Enmendada por el Protocolo de 1972</b>	A través de esta convención se declaran ilícitas las plantas que contienen sustancias para la producción de drogas y se busca tomar medidas para el control de las mismas mediante mecanismos de erradicación en aras de proteger la salud pública.	Ley 13 de 1974
<b>Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971</b>	Por medio de la cual se consignaron medidas contra el uso indebido de las sustancias psicotrópicas y se amplió la lista de sustancias consideradas en esta categoría.	Ley 43 de 1980
<b>Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacentes y Sustancias Psicotrópicas de 1988</b>	Mediante la cual se adoptan medidas apropiadas para prevenir los Cultivos Ilícitos, y la erradicación de plantas que contengan sustancias estupefacentes o psicotrópicas que se cultiven ilícitamente dentro de los territorios de las partes firmantes.	Ley 67 de 1993
<b>Declaración política sobre las Drogas, sesión especial de las Naciones Unidas sobre drogas de 1998</b>	Su objetivo principal es “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”. Adicionalmente, la definición del Desarrollo alternativo fue oficialmente reconocida y avalada en esta asamblea, expresada como “un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan	No vinculante jurídicamente

	<p>acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupo objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas”. En el instrumento se desarrollan también los principios de cooperación internacional en materia de lucha contra las drogas.</p>	
<p><b>Declaración política sobre las Drogas, Sesión especial de las Naciones Unidas sobre drogas de 2009</b></p>	<p>Mediante la cual se hizo una evaluación del proceso de lucha contra las drogas ocurrido durante los últimos diez años. Como resultado de estas mesas se formuló “el Proyecto de Declaración Política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”, que en materia de Desarrollo alternativo específicamente plantea la necesidad de aplicar un criterio equilibrado a largo plazo para hacer frente al cultivo ilícito de plantas utilizadas en la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y la importancia de propender por estrategias innovadoras en apoyo del desarrollo alternativo.</p>	<p>No vinculante jurídicamente</p>

Fuente: Conpes 3669, 2010

**DIRECCIÓN DE PROGRAMAS CONTRA CULTIVOS ILICITOS  
MAPA ESTRATÉGICO**

