

Programa nacional de sustitución de usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola o marihuana

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo, FARC-EP
Toda una vida combatiendo por la dignidad del pueblo Colombiano



La Habana, Cuba, sede de los Diálogos de Paz, enero 14 de 2014

Como una contribución para avanzar en la solución de la problemática económica y social del campesinado que se ha visto obligado a cultivar la hoja de coca, la amapola o la marihuana, a fin de avanzar en la generación de condiciones materiales e inmateriales para el buen vivir de las comunidades campesinas y de los núcleos familiares que las conforman, las FARC- EP presentan los siguientes lineamientos básicos para la formulación de un “Programa nacional de sustitución de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola o marihuana”, que en su espíritu y contenidos esenciales se fundamenta en la propuesta de plan piloto para Cartagena del Chairá, presentada por el Comandante Manuel Marulanda Vélez (Leer documento) en San Vicente del Caguán, el 16 de junio de 2000. Esta propuesta ha sido actualizada y rediseñada teniendo en cuenta los rasgos asumidos por esta problemática durante los últimos lustros, las tendencias del debate político y académico, y las nuevas definiciones que se vienen abriendo paso a nivel internacional en el diseño de políticas en este campo, como los avances concretados en los acuerdos parciales referidos a los puntos 1 y 2 del Acuerdo general de La Habana.

1. Propósito general del Programa

Generar condiciones materiales e inmateriales para el buen vivir de las comunidades campesinas y de los núcleos familiares que las conforman, que en la actualidad derivan su subsistencia precaria de cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana, en un contexto de transformaciones estructurales de la sociedad rural, propias del proceso de reforma rural y agraria integral, socioambiental, democrática y participativa, que reclaman el país y los desposeídos del campo.

2.Objetivos del Programa

El Programa busca los siguientes objetivos:

2.1.Contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural, propias del proceso de reforma rural y agraria integral, socioambiental, democrática y participativa, que reclaman el país y los desposeídos del campo.

2.2.Superar las condiciones de pobreza y miseria de comunidades campesinas y de los núcleos familiares que las conforman, que se han visto forzadas, por su situación socioeconómica, a la producción de hoja de coca, amapola y marihuana. En igual sentido, de todos los trabajadores vinculados al proceso de producción: recolectores, amedieros y demás obreros.

2.3.Fortalecer las comunidades campesinas con base en el reconocimiento de su capacidad de gobierno y de gestión autónomas sobre el territorio.

2.4.Promover la sustitución voluntaria de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana, mediante el impulso de planes de desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

2.5.A través de la intervención directa del Estado, regular la producción y el mercado de la hoja de coca, la amapola y la marihuana, con base en el reconocimiento de las cualidades alimenticias, medicinales, terapéuticas y culturales, a definir en cada caso, así como de sus posibilidades artesanales e industriales.

2.6.Contribuir a la soberanía y la seguridad alimentarias de la Nación.

3.Condiciones para la realización del Programa

Para la implementación del Programa se requieren garantizar condiciones básicas políticas, económicas, sociales, de política criminal y de tratamiento de orden público:

3.1.Definición del Programa Nacional como capítulo especial del proceso de reforma rural y agraria integral, socioambiental, democrática y participativa

El “Programa Nacional de sustitución de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola o marihuana” será definido como capítulo especial del proceso de reforma rural y agraria integral, socioambiental, democrática y participativa. En ese sentido, el Programa deberá ser contentivo del derecho a la tierra y el territorio, que se debe garantizar a los

campesinos y a las comunidades campesinas, así como de todas las políticas e instrumentos requeridos para hacerlo efectivo en términos reales y materiales, de acuerdo con las propuestas formuladas al respecto por las FARC-EP, y en consonancia con los acuerdos parciales pactados con el Gobierno nacional en la Mesa de conversaciones. Particular importancia reviste el reconocimiento efectivo de las Zonas de Reserva Campesina. El Programa deberá incorporarse además en el Plan Nacional de Desarrollo del próximo gobierno.

3.2. Definición concertada de los territorios objeto del Programa

Con base en los instrumentos técnicos propios de la referenciación geográfica y de la cartografía social, se procederá - con la participación directa de las FARC-EP y de las comunidades involucradas - a la definición de los territorios y áreas específicas del Programa. Según el caso y de acuerdo con las definiciones más precisas del Programa, se podrán establecer territorios o zonas geográficas a priorizar.

3.3. No afectación de territorios y zonas objeto del Programa con explotaciones mineras o de hidrocarburos

Teniendo en cuenta que los territorios y zonas objeto del Programa se inscriben dentro de un concepto de desarrollo alternativo para la soberanía y la seguridad alimentarias de la Nación, éstos serán excluidos de cualquier proyecto de minería a cielo abierto y gran escala, o de exploración y extracción de hidrocarburos.

3.4. Conformación de Consejos para el diseño y la implementación del Programa en diferentes niveles

En consideración al carácter político, económico, social, ambiental y cultural del problema a enfrentar, se requiere la más amplia participación de las comunidades directamente involucradas. En ese sentido, se conformarán Consejos participativos de dirección y coordinación del Programa así:

a) Asambleas y Consejos comunitarios del Programa

La base del Programa se encuentra en las Asambleas y los Consejos comunitarios. Las Asambleas comunitarias estarán conformadas por los integrantes de las comunidades campesinas de productores de hoja de coca, amapola y marihuana, según el caso. Su función principal consiste en la definición de los lineamientos principales del Programa en la respectiva jurisdicción, así como en la designación de los representantes de las Juntas comunales en el

Consejo Comunitario. El Consejo Comunitario, con base en las definiciones de la Asamblea comunitaria, tendrá la función de definir el Programa local, las políticas, los instrumentos y los mecanismos para su implementación, así como el seguimiento a su ejecución y cumplimiento. De las Asambleas y Consejos Comunitarios saldrá el Programa a ser concertado con el Gobierno en los Consejos Locales.

b)Consejos locales del Programa

Se conformarán Consejos Locales del Programa, integrados por representantes del Gobierno en el nivel municipal, de las FARC-EP y de los Consejos Comunitarios. Los Consejos locales representan instancias de concertación, diseño y definición del Programa en el nivel local, así como de las de las políticas, de los instrumentos y los mecanismos para su implementación, así como en el seguimiento a su ejecución y cumplimiento.

c)Consejos Territoriales del Programa

Se conformarán los Consejos Territoriales del Programa, integrados por representantes del Gobierno en el nivel departamental, delegados de los gobiernos municipales, de las FARC-EP, y de los Consejos Comunitarios de los respectivos territorios. Sus principales funciones consisten en el diseño concertado del Programa en el nivel territorial, en la definición de las políticas, de los instrumentos y los mecanismos para su implementación, así como en el seguimiento a su ejecución y cumplimiento, atendiendo lo establecido de los Programas locales.

d)Consejo Nacional del Programa

Se conformará el Consejo Nacional del Programa, integrado por representantes del Gobierno nacional, delegados de los gobiernos departamentales, de las FARC-EP, y de las comunidades campesinas organizadas. Sus principales funciones consisten en el diseño concertado del Programa Nacional, en la definición de las políticas, de los instrumentos y los mecanismos para su implementación, así como en el seguimiento a su ejecución y cumplimiento, atendiendo lo establecido de los Programas territoriales.

3.5.Desmilitarización de los territorios y zonas objeto del Programa

La puesta en marcha del Programa supone la provisión de garantías y condiciones de seguridad para la población campesina que habita los territorios y las zonas objeto del Programa. Por ello, se hace necesario el inicio inmediato de la desmilitarización de dichos territorios, y su consecuente exclusión como zonas de guerra y de los “Planes de

consolidación”. Los territorios objeto del Programa serán definidos como “Territorios de construcción de paz con justicia social”. La presencia del Estado deberá concentrarse en la provisión de bienes comunes, de dotaciones infraestructurales físicas, sociales y de recuperación ambiental, así como en el impulso y el apoyo a economías campesinas y populares sostenibles.

3.6.Suspensión de las aspersiones aéreas con agentes químicos y de la erradicación forzada de cultivos

El carácter voluntario y concertado del Programa impone generar confianza en los campesinos productores; conlleva en consecuencia, como contraprestación del Gobierno nacional, la suspensión inmediata de las aspersiones aéreas con agentes químicos como el glifosato sobre los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana en los territorios y zonas del Programa. De igual forma, la suspensión de la erradicación forzada de dichos cultivos.

3.7.Revisión de la política criminal del Estado

El Programa presume la revisión inmediata de la actual política criminal del Estado, centrada en la persecución, la estigmatización y la criminalización de los campesinos productores. En ese sentido, se deben proveer los diseños normativos a que hubiere lugar con miras a garantizar un tratamiento de las problemática de los cultivos acorde con su naturaleza económica, social y cultural.

3.8.Medidas extraordinarias de carácter económico y social

En atención a que el Programa será de implementación gradual, se deben convenir con las comunidades campesinas y los núcleos familiares que las conforman, en las instancias correspondientes, medidas extraordinarias de carácter económico y social, tendientes a garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo. Para tal efecto, se otorgará a cada familia una renta básica mensual hasta el momento en que se garantice la sostenibilidad económica y social de los planes y proyectos que conforman el Programa. La renta básica también cubrirá atodos los trabajadores de los cultivos, recolectores, amedieros y demás obreros, que conforman una masa laboral móvil vinculada al proceso de producción. En igual sentido, la comunidad campesina, de la que hace parte el núcleo familiar, recibirá una renta especial para la financiación y el sostenimiento de la actividad comunitaria, especialmente en lo referido a sus aspectos organizativos y socioculturales.

4.Contenidos básicos del Programa

El Programa debe partir de una consideración básica: El problema a enfrentar no resulta de los cultivos campesinos de hoja de coca, amapola y marihuana, sino de los usos ilícitos que se le dan a éstos. En ese sentido, más que combatir la producción, de lo que se trata es de regularla o de sustituirla, según el caso. El Programa se distancia en su concepción de políticas prohibicionistas o de interdicción, y pretende más bien buscarle una salida a la problemática económica y social que ha llevado a sectores del campesinado a convertirse en los eslabones más débiles de una empresa capitalista transnacional de carácter criminal. Un fundamento indiscutible de esa salida se encuentra en el carácter voluntario y concertado y, por tanto, en la manifiesta voluntad política de las comunidades campesinas de transitar caminos alternativos, a fin de generar condiciones para garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo, su buen vivir.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Programa debe considerar dos componentes:

a) Un componente de sustitución voluntaria de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana, mediante el impulso de planes de desarrollo alternativo, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.

b) Un componente adicional de sustitución voluntaria de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana, a través de la intervención directa del Estado para regular la producción y el mercado, considerando las cualidades alimenticias, nutricionales, medicinales, terapéuticas y culturales, según el caso, así como su potencial económico.

Por ello, las estipulaciones iniciales del Programa se refieren a la definición de los territorios y zonas que serán objeto de sustitución voluntaria y concertada de cultivos por planes de desarrollo alternativo, por una parte. Y los territorios y zonas en los que se mantendrá, por voluntad de los productores, una producción regulada por el Estado sea a través de procesamientos lícitos artesanales o industriales o de un sistema de compras estatales, orientados al abastecimiento del mercado interno o a la atención de la demanda internacional, por la otra.

En cada caso, deberá realizarse un diagnóstico del respectivo territorio o zona, de acuerdo con parámetros técnicos, con el fin de establecer la situación política, organizativa, social, cultural, ambiental, así como de dotación de infraestructura física, social e institucional. La formulación del diagnóstico se fundamenta en la participación directa y activa de las comunidades involucradas, en cooperación con técnicos y expertos en diversas disciplinas de las ciencias sociales, técnicas y naturales, que serán provistos por el Programa a petición de las comunidades. La formulación del diagnóstico deberá conducir a la identificación de las

diferentes necesidades de las comunidades, así como de las dotaciones de infraestructura requeridas para atenderlas.

4.1.Sustitución de usos ilícitos a través de “Planes de desarrollo alternativo”

En el caso de los territorios y zonas en los que se defina la sustitución de cultivos, el diagnóstico deberá llevar a la formulación de los lineamientos generales de los “Planes de desarrollo alternativo”, de sus propósitos y objetivos, así como al establecimiento de metas y prioridades. Los “Planes alternativos de desarrollo” estarán conformados por programas y proyectos específicos de inversión, elaborados por las propias comunidades, en cooperación con los técnicos y expertos. Los programas y proyectos serán cuantificados en su totalidad a fin de establecer el valor total del Plan y los recursos requeridos para su ejecución. Los “Planes de desarrollo alternativo” tendrán un horizonte de cinco años y serán desagregados en presupuestos plurianuales de inversión, que permitirán hacer seguimiento a las metas y compromisos pactados con el Estado. En todo caso, se sustentan en el principio de la gradualidad de la sustitución de los cultivos, la cual será definida de manera expresa, con metas anuales verificables.

Los “Planes de desarrollo alternativo” deberán contribuir a garantizar las condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental de los respectivos territorios y zonas. Por ello, la definición de las actividades productivas y de generación de servicios que sustituirán la producción de hoja de coca, amapola y marihuana ocupan un lugar central. En ese aspecto, los planes deberán promover la producción de alimentos, incluidos procesamientos artesanales o industriales, según el caso, para cubrir en primera instancia la demanda de las propias comunidades, pero también nichos del mercado interno, o incluso para abastecimientos del mercado internacional, especialmente de los países vecinos. De igual forma, deben contemplar formas de articulación o encadenamientos hacia redes interterritoriales de economía popular. El Estado garantizará precios de sustentación para los excedentes producidos, con independencia de las fluctuaciones de los precios de mercado, y desarrollará un sistema de compras estatales de dichos excedentes. Los Planes deberán promover la realización de otras actividades económicas distintas a las agrícolas y pecuarias, de procesamiento industrial o en el campo de los servicios, de acuerdo con las potencialidades de los territorios y zonas. Las diferentes actividades económicas de los “Planes de desarrollo alternativo” deberán garantizar ingreso y trabajo digno para las comunidades campesinas y los núcleos familiares que las conforman. Mientras se alcanza la sostenibilidad económica, habrá una renta básica y un fondo comunitario de compensación. En el caso de los trabajadores de cultivos, recolectores, amedieros y demás obreros, se contemplará adicionalmente un programa de acceso a la propiedad sobre la tierra, en los términos contemplados en los acuerdos parciales. En todo caso, los “Planes de desarrollo

alternativo” no se medirán con el parámetro del costo-beneficio en el sentido capitalista, sino considerando su aporte para enfrentar la problemática derivada de los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana.

Los “Planes de desarrollo alternativo” contendrán programas y proyectos para la dotación de infraestructura física, especialmente de comunicación y transporte; de infraestructura social, especialmente de vivienda, salud, educación, cultura y recreación. De igual manera, programas y proyectos para garantizar las sostenibilidad socioambiental, incluyendo lo necesario para la recuperación ambiental de los territorios y zonas cuando ello fuere necesario. Especial atención merecerá la protección de bienes comunes como el agua, la biodiversidad y las semillas nativas.

Todos los programas y proyectos que conforman los “Planes de desarrollo alternativo” serán ejecutados por las propias comunidades y contarán la debida asistencia técnica y tecnológica. En ese aspecto, representarán una forma de generación de empleo e ingreso, que incluye a los trabajadores de los cultivos, recolectores, amedieros y demás obreros. Los “Planes de desarrollo alternativo” se financiarán con los recursos provistos por los Fondos locales, en consonancia con las asignaciones establecidas en forma concertada. Dichos recursos serán ejecutados de manera directa por las propias comunidades. La contratación de los dineros públicos se hará con las asociaciones u organizaciones de las comunidades campesinas.

4.2.Sustitución de usos ilícitos a través de regulaciones estatales de la producción y el mercado

En el caso de los territorios y zonas en los que se defina la sustitución voluntaria los usos ilícitos de los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana, a través de la intervención directa del Estado para regular la producción y el mercado, el fundamento económico de los “Planes de desarrollo alternativo” se encuentra en el reconocimiento de las cualidades alimenticias, nutricionales, medicinales, terapéuticas y culturales, según el caso, de estos cultivos, tal y como se encuentra comprobado por investigaciones académicas y científicas, y por prácticas existentes en el territorio nacional y a nivel internacional. En este sentido, se trata de materializar las potencialidades económicas de procesamientos artesanales e industriales de estos cultivos. Los “Planes de desarrollo alternativo” deberán definir de manera precisa las áreas de producción, las cuales serán reguladas de manera directa por el Estado y por las propias comunidades involucradas en el Programa. De igual forma se procederá con los procesamientos artesanales o industriales destinados al mercado interno o a los mercados internacionales. En todo caso, la definición de las cantidades a producir se establecerá en función de estudios de demanda potencial tanto del mercado interno como del mercado internacional. Ello conlleva la conformación de un mercado legal de hoja de coca, amapola y

marihuana, controlado por el Estado a través de un sistema de precios de sustentación y de compras estatales.

4.3.Consideraciones especiales en Parques Nacionales Naturales

En atención a la importancia estratégica del Sistema de Parques Nacionales Naturales, del patrimonio ambiental y ecológico de la Nación, de su condición de bienes comunes del pueblo colombiano, el Programa contemplará condiciones especiales encaminadas a garantizar su protección y conservación. Ello implica la prohibición expresa de actividades de exploración y extracción minero-energética, el emprendimiento de acciones de recuperación o restauración socioambiental de las zonas afectadas, la consideración de procesos de sustracción, donde se demuestren cambios irreversibles en el uso del suelo como resultado de actividades productivas campesinas, incluidos los cultivos de hoja de coca, amapola y marihuana. La protección y conservación de Parques Naturales no implica la relocalización o reubicación de comunidades campesinas y de los núcleos familiares que las conforman, sino diseños que hagan compatibles su habitación, en condiciones de existencia digna y de buen vivir, con los propósitos de protección y conservación. Para ello, se deberán proveer recursos adicionales complementarios. Sólo de manera excepcional y previa consulta y acuerdo con las comunidades se podrán contemplar procesos de reubicación, en condiciones a pactar con ellas, atendiendo el principio de favorabilidad.

5.Mecanismos e instrumentos de financiación del Programa

La financiación del Programa correrá en su totalidad por cuenta del Estado. Para tal efecto se conformará un Fondo Nacional. Las fuentes de financiación del Fondo serán las siguientes:

- a)Asignaciones establecidas en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo
- b)Asignaciones específicas del presupuesto general de la Nación
- c)Recursos provenientes del Sistema General de Regalías.
- d)Recursos provenientes de la reducción del gasto en seguridad y defensa, en proporción igual a los ahorros fiscales generados por la desmilitarización de los territorios y zonas objeto del programa.
- e)Recursos provenientes de la suspensión inmediata de los programas de aspersión aérea con agentes químicos, especialmente con glifosato, y de la erradicación forzada.

f)Aportes de la comunidad internacional, especialmente de los países consumidores del capitalismo central y de sus Estados; igualmente de empresas transnacionales y de organismos no gubernamentales.

g)Recursos provenientes de las incautaciones hechas a los narcotraficantes en Colombia y en el exterior. Los bienes incautados que estén en poder de la Dirección Nacional de Estupefacientes pasan a ser parte del Fondo.

h)Sin perjuicio de los aportes del presupuesto general de la Nación, en el nivel territorial y local, el Programa contará con fondos provenientes de los presupuestos departamentales y municipales, de los departamentos y municipios comprometidos en su implementación. Los aportes de las comunidades campesinas y los núcleos familiares que las conforman serán con trabajo a ser remunerado por el Estado.

Los recursos del Fondo Nacional serán administrados y distribuidos por el Consejo Nacional del Programa, atendiendo los propósitos y objetivos generales del Programa y los requerimientos de los Consejos Territoriales.

Se establecerán Fondos Territoriales, conformados por las asignaciones específicas provenientes del Fondo Nacional, administradas por el respectivo Consejo Territorial, y por los aportes correspondientes de los presupuestos departamentales. Los recursos del Fondo Territorial serán distribuidos atendiendo los requerimientos de los Consejos Locales.

Se establecerán Fondos Locales, conformados por las asignaciones específicas del Fondo Territorial, administradas por el respectivo Consejo Local, y por los aportes correspondientes de los presupuestos municipales. Los recursos del Fondo Local serán distribuidos atendiendo los requerimientos de las Asambleas y los Consejos Comunitarios. Sobre éstos recae la administración directa y autónoma de los recursos en función de los planes y proyectos definidos por las propias comunidades. Para efectos legales, las relaciones contractuales a que hubiere lugar se realizarán con las asociaciones campesinas que representen a las comunidades y los núcleos familiares que las conforman.

6.Seguimiento y control

Sin perjuicio de las funciones de seguimiento y control del Programa, que le corresponden a las Asambleas y Consejos comunitarios, a los Consejos Locales, a los Consejos Territoriales y al Consejo Nacional del Programa, se conformará de manera concertada una "Veeduría internacional de seguimiento y control del Programa" en todos sus niveles. La veeduría estará conformada por representantes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

(UNODC), de la Unasur, y de la comunidad académica. La Veeduría presentará informes semestrales de cumplimiento de metas y compromisos del Programa y podrá hacer recomendaciones para su mejor cumplimiento.

DELEGACIÓN DE PAZ DE LAS FARC-EP