

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3669

POLÍTICA NACIONAL DE ERRADICACIÓN MANUAL DE CULTIVOS ILÍCITOS Y DESARROLLO ALTERNATIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL

**Ministerio del Interior y Justicia
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Transporte
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Fuerzas Militares
Policía Nacional
Fiscalía General de la Nación
Servicio Nacional de Aprendizaje
Instituto Nacional de Vías**

Departamento Nacional de Planeación, DJSG-DDRS-OAJ

Versión aprobada

Bogotá D.C., 28 de junio de 2010

Resumen

Este documento de política, señala los lineamientos que buscan mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual, de manera voluntaria ó forzosa, 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.

Lograr este propósito implica fortalecer la coordinación, entre las entidades que participan tanto en las estrategias de lucha contra las drogas como dentro del Plan Nacional de Consolidación Territorial¹; mejorar la información en relación con la detección de cultivos ilícitos; fomentar la cultura de la legalidad en las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos, así como las que se encuentran en riesgo y; el logro de procesos integrales y sostenibles de desarrollo alternativo.

Clasificación: A3, P3, H4

Palabras claves: erradicación manual, erradicación manual voluntaria, erradicación manual forzosa, cultivos ilícitos, desarrollo alternativo, consolidación territorial, irreversibilidad.

¹ Es un proceso coordinado, progresivo e irreversible entre las entidades del Estado, 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 su desarrollo humano. Así quedó definido en la Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009.

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES.....	7
A.	Marco institucional	7
B.	Evolución de los cultivos ilícitos y de las acciones gubernamentales para su control	10
C.	Erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos	13
D.	Antecedentes de política	21
E.	Marco Normativo	22
III.	MARCO CONCEPTUAL	26
IV.	DIAGNÓSTICO	28
A.	Problema central	28
B.	Efectos del problema central	28
C.	Ejes problemáticos	30
V.	OBJETIVOS	46
A.	Objetivo central	46
B.	Objetivos de largo plazo	47
C.	Objetivos específicos	48
VI.	GLOSARIO	56
VII.	PLAN DE ACCIÓN.....	60
VIII.	FINANCIAMIENTO	80
IX.	RECOMENDACIONES	81
X.	BIBLIOGRAFÍA	83
XI.	ANEXOS	85
A.	Cuadro de estrategias de erradicación en Colombia	85
B.	Fases del Programa Familias Guardabosques	88
C.	Mapa con áreas de intervención de proyectos productivos y municipios CCAI (2009).	89
D.	Mapa con áreas de intervención del Programa familias guardabosques y municipios CCAI (2009).	90
E.	Mapa con áreas de intervención de Grupos móviles de erradicación (2009)	91
F.	Mapa desarrollo alternativo (2009) y estabilidad zonas con cultivos (2001-2008)	92
G.	Víctimas en procesos de erradicación 2005-2010	94

I. INTRODUCCIÓN

La política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial establece los procesos de coordinación interagencial, interinstitucional e intersectorial necesarios para definir: las zonas donde procede la erradicación manual, ya sea voluntaria o forzosa, las interacciones con el Plan Nacional de Consolidación como esfuerzo estatal, la intervención poserradicación y la estrategia de desarrollo alternativo.

Esta política se presenta al Consejo Nacional de Política Económica y Social, ante la necesidad de consolidar un enfoque integral y complementario a las directrices incluidas en el Conpes 3218 de 2003, que establezca además, un plan de acción con estrategias concertadas y bajo una perspectiva transversal, alineada con las respectivas lógicas territoriales y que determine la articulación con otras entidades, con el fin de afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en Colombia. De esta manera, se contemplan aspectos tales como judicialización efectiva, asistencia técnica y seguridad para la búsqueda de un efecto positivo y sostenible de la intervención establecida por el Gobierno Nacional en dicha temática. Se busca también la alineación con nuevas estrategias tales como la Política de Tierras y Territorios para Víctimas del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo, la Política de Generación de Ingresos para Desplazados y Pobres Extremos, el Plan Nacional de Consolidación Territorial, entre otras.

Su implementación requiere del fortalecimiento de la capacidad institucional para promover procesos de desarrollo integral y sostenible dirigido a las comunidades vulnerables ante la presencia de cultivos ilícitos. De esta manera, la integralidad del desarrollo implica que el impacto de la política debe estar encaminado directamente al mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades afectadas ó en riesgo de estarlo.

Esta iniciativa se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, y está relacionada con el componente de la

estrategia de consolidación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), complementaria al logro de la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, por un lado; y de la gestión ambiental y del riesgo que busca promover un modelo de desarrollo sostenible.

En este sentido, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública propenderá por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial, el cual busca “fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Salto Estratégico”²

Este documento inicia con la presentación de los antecedentes, que comprenden el marco institucional de lucha contra el problema de las drogas, la evolución de los cultivos ilícitos y las acciones gubernamentales para su control, la descripción de los procesos de erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos, los antecedentes de política relevantes en la materia y el marco normativo. Posteriormente, se presenta el marco conceptual para continuar con la exposición del diagnóstico, que desarrolla como problema central la baja sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, con sus correspondientes efectos.

Después se enuncian los objetivos de la política, entre los cuales el principal es afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual y de desarrollo alternativo que permitan la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos como resultado de la focalización, sincronización y adaptabilidad de los esfuerzos institucionales así como de la corresponsabilidad de las comunidades y las autoridades locales. Estos procesos serán complementarios a otras modalidades de erradicación de cultivos ilícitos.

² República de Colombia, Presidencia. Directiva Presidencial No. 01, 20 de marzo de 2009.

Los cuatro objetivos específicos son: fortalecer la coordinación interagencial para la erradicación de cultivos ilícitos entre las entidades públicas y con las agencias de cooperación internacional en torno a los enfoques de consolidación; mejorar la calidad de la información sobre los cultivos ilícitos y la erradicación manual voluntaria y forzada; fomentar la cultura de la legalidad entre las comunidades y las autoridades locales y nacionales; y, fomentar la atención a la comunidad afectada por los cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo, mediante iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo.

Finalmente, el documento continúa con el plan de acción a cargo de las entidades involucradas en la política, el financiamiento requerido para su ejecución y las respectivas recomendaciones.

II. ANTECEDENTES

A. Marco institucional

El marco institucional colombiano de lucha contra las drogas ilícitas cuenta con una estructura diseñada para atacar los eslabones del negocio del narcotráfico³: el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, comprendida en los estimulantes de tipo anfetamínico, la desviación de precursores y las actividades delictivas conexas⁴. Los lineamientos de política pública de lucha contra las drogas ilícitas se encuentran en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Es así como, de acuerdo con la Ley 30 de 1986, el CNE proyecta medidas tendientes a la prevención, control, detección y judicialización de los actores relacionados con los cultivos ilícitos.

Ilustración 1. Esquema institucional colombiano de lucha contra las drogas



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2010

³ Existen otros arreglos institucionales para atender la problemática de consumo, pero por el alcance de este documento sólo se mencionan los que se relacionan con la oferta de cultivos ilícitos.

⁴ Declaración política de 1998, principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas – Junio de 1998.

Dichas estrategias, enunciadas en el gráfico, obedecen a la clasificación realizada por la Dirección Nacional de Estupefacentes en un ejercicio de planificación de la política de lucha contra las drogas⁵. Para efectos de la clasificación se entienden las correspondientes líneas de acción así:

- **Desarrollo alternativo:** es el “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 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”⁶.
- **Reducción de la oferta de drogas ilícitas:** es el conjunto de acciones que permiten monitorear y neutralizar las actividades ilícitas encaminadas a la obtención, ofrecimiento y comercialización de drogas ilícitas en los mercados consumidores, sean estos nacionales o internacionales.
- **Fortalecimiento jurídico e institucional:** es la estrategia que busca aumentar la efectividad de la lucha contra las drogas por medio de una constante adaptación de los marcos institucional y normativo, ajustándose a las condiciones dinámicas de las actividades delictivas asociadas a las drogas ilícitas.
- **La reducción del consumo:** son las acciones que permiten monitorear y controlar el creciente consumo interno de drogas, e implementar iniciativas para su tratamiento y rehabilitación. En este sentido, la política nacional de reducción de la demanda contempla 4 ejes esenciales: la prevención, la mitigación, la superación de los riesgos y daños asociados al consumo y la capacidad de respuesta (técnica, institucional, financiera y de integración)
- **Política internacional:** son el conjunto de acciones para articular y armonizar estrategias que permitan el posicionamiento regional y global del Estado colombiano en el enfrentamiento contra las drogas en atención al principio de

⁵ Plan Integral Contra las Drogas 2007-2010, Documento de trabajo coordinado por la DNE, mayo de 2007.

⁶ Declaración sobre las Drogas, sesión especial de las Naciones Unidas sobre Drogas, Nueva York 1998

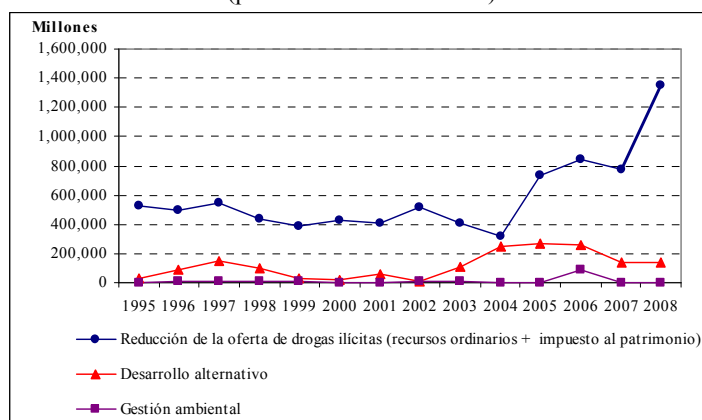
“Responsabilidad Común y Compartida”, establecido en los acuerdos internacionales y declaraciones políticas sobre el problema mundial de las drogas del Sistema de Naciones Unidas en particular de la Declaración Política de 1998.

- **Gestión ambiental:** son los procesos para conservar, recuperar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en el marco del desarrollo sostenible. Incorpora acciones para mitigar impactos ambientales y para prevenir la pérdida de la biodiversidad.

Es importante señalar en este punto, que este documento de política está orientado a dar un enfoque transversal a la reducción de la oferta de drogas ilícitas, el desarrollo alternativo y la gestión ambiental, lo que a su vez permite la incorporación de nuevos elementos de política en la búsqueda de una estrategia cada vez más integral de lucha contra las drogas ilícitas en el país.

Una vez analizadas las líneas de acción implementadas por el Gobierno Nacional para la superación del problema de las drogas, es también importante considerar los esfuerzos presupuestales que han acompañado su implementación. En este sentido, se estima que entre 1995 y 2008 el gasto directo del Estado en la lucha contra las drogas, para todas sus estrategias, fue cercano a 14.35 billones de pesos (constantes de 2008), de los cuales cerca de 10 billones han acompañado a los tres ejes citados anteriormente, tal como se aprecia en el **Gráfico 1**.

Gráfico 1. Gasto de Estado colombiano en el problema de las drogas entre 1995 y 2008 (pesos constantes de 2008)



* Datos vigencias 2007 y 2008

Fuente: entidades del orden nacional y territorial,
Cálculos: DNP-DJSG-GEGAI y DNE-SE.

A nivel general, los recursos asignados han permitido implementar estrategias combinadas para el período señalado en desarrollo alternativo (11.4%), reducción de la oferta de drogas (57%), fortalecimiento jurídico e institucional (26.7%), reducción del consumo de drogas (3.7%), gestión ambiental (1.1%) y política internacional (0.1%).⁷

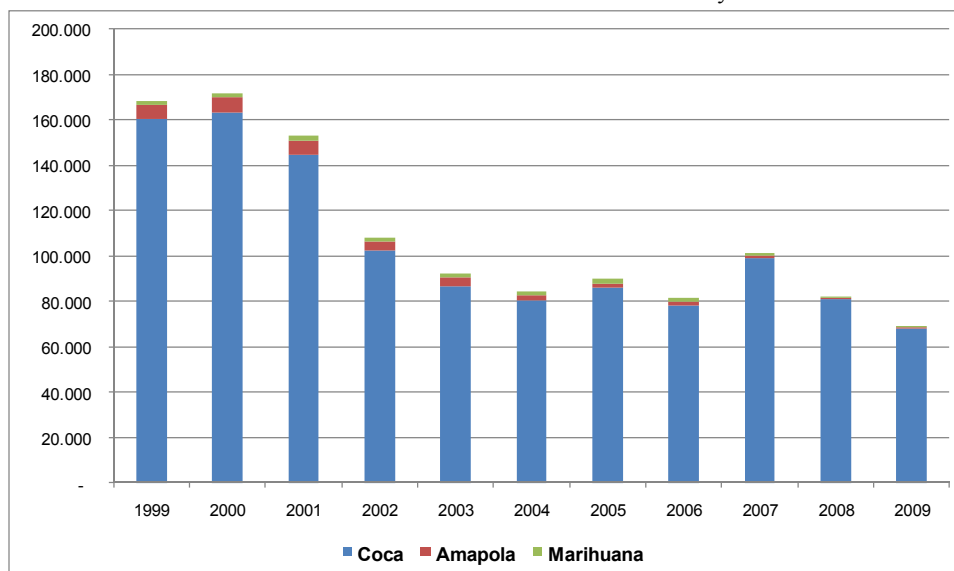
B. Evolución de los cultivos ilícitos y de las acciones gubernamentales para su control

Desde la década de los ochenta, Colombia comenzó a figurar como uno de los países con mayor producción y extensión de tierra dedicada a cultivos ilícitos. De esta forma, mientras en 1990 Colombia era considerado el tercer productor de hoja de coca con un 19% del total del área cultivada, para el año 2000 durante la zona de distensión, ocupó el primer lugar con el 70% de participación en la producción mundial⁸. El **Gráfico 2** permite mostrar la dinámica decreciente del fenómeno durante la última década, en donde se evidencia que, para el año 2009, el área de cultivos de coca se redujo en un 58,3% comparado con los cultivos sembrados en el año 2000. De acuerdo con las últimas cifras de Naciones Unidas, Colombia es el segundo país productor de clorhidrato de cocaína y primero en área de siembra.

⁷ Dirección Nacional de Estupefacientes y Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Estado colombiano en el problema de las drogas: 2007-2008. Bogotá, 2010.

⁸ Dirección Nacional de Estupefacientes y Departamento Nacional de Planeación. “Gastos del Estado colombiano en la lucha contra el problema de las drogas: 2005-2006”. Bogotá, 2008, página 8.

Gráfico 2. Cultivos ilícitos en Colombia entre 1999 y 2009



Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo SIMCI, Policía Nacional - Dirección Antinarcoóticos (cultivos de amapola y marihuana)

La acción gubernamental para combatir el problema de la lucha contra las drogas ha sido abordado desde distintos aspectos de política como se muestra en el **Cuadro 1.**

Cuadro 1. Enfoque de las estrategias de lucha contra los cultivos ilícitos

Período	Enfoques de política	
Ochenta	Interdicción	• Acciones de desmantelamiento de infraestructuras de producción y sustancias químicas y agroquímicas incautadas.
Noventa	Interdicción Detección, aspersión y verificación Desarrollo alternativo - primera generación	• Estrategia contra cultivos ilícitos con uso de químicos. • Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECI G) • Elemento disuasivo de política frente a la vinculación de la población en el cultivo, orientada a la destrucción focalizada de las áreas que concentran producción. • Acompañamiento de las acciones de interdicción con intervenciones socio económicas. Supuso la construcción de alternativas lícitas de desarrollo que elevaran los costos de oportunidad de reincidir en la siembra de cultivos ilícitos.
Dos mil	Interdicción Detección, aspersión y verificación Desarrollo alternativo - segunda generación	• Documento Conpes 3218 de 2003 “Programa de desarrollo alternativo 2003-2006” • Fortalecimiento de las estrategias de erradicación manual forzosa (Grupos Móviles de Erradicación, Ejército, Armada y Policía Nacional) y erradicación manual voluntaria (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos).
Hoy	Interdicción Detección, aspersión y verificación Desarrollo alternativo	• “Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”

Fuente: DNP-DJSG-GEGAI

En este orden de ideas, y tomando como centro de análisis la estrategia de desarrollo alternativo que ha pasado por distintas generaciones en su implementación, surge el documento CONPES 3218 de 2003 “Programa de desarrollo alternativo”, cuya ejecución estuvo a cargo del programa - Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos - (PCI) de Acción Social.

En este sentido, las líneas de trabajo establecidas por el PCI desde su implementación han dado como resultado la intervención en 492 municipios (44% con respecto al total del país), y 32 departamentos (100% con respecto al total del país).

Los principales componentes, logros y limitaciones de cada estrategia de desarrollo alternativo adoptadas desde la década de los noventa, (ver **Anexo A**) indican que a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para avanzar en el fortalecimiento de la capacidad técnica, generar mayor conocimiento de las regiones afectadas, establecer alianzas a escala regional y local, concretar apoyo financiero de la comunidad internacional y avanzar en la construcción de confianza por parte de las

comunidades afectadas, aún persisten problemas de coordinación y concurrencia institucional.

C. Erradicación manual voluntaria y forzosa de cultivos ilícitos

La dinámica cambiante de los cultivos ilícitos en el territorio nacional, ha inducido a realizar ajustes tanto en la estructura operativa como en los componentes previstos en el CONPES 3218 de 2003. Las estrategias implementadas por Acción Social y la Fuerza Pública con el apoyo de otros órganos estatales, comprenden dos frentes de acción: a) la erradicación manual voluntaria y b) la erradicación manual forzosa, según lo muestra la siguiente gráfica.



Fuente: DNP-DJSG-GEGAI

La erradicación manual voluntaria, se implementa a través de las estrategias de desarrollo alternativo que promueven el Programa de de Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP). Por su parte, la erradicación manual forzosa se desarrolla con la intervención de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional.

Los territorios sujetos de intervención, son identificados previamente por información satelital que procesan simultáneamente la Policía Nacional y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), la cual es luego verificada vía aérea a través de reconocimientos efectuados por la Policía Nacional. Posteriormente se interviene con erradicación manual forzosa, en una operación que requiere planeación y coordinación conforme al contexto en terreno.

En términos presupuestales, entre los años 2003 y 2010, el Gobierno Nacional ha invertido más de 1.6 billones de pesos (constantes de 2009), en sus estrategias de erradicación manual voluntaria y erradicación manual forzosa, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Presupuesto General de la Nación asignado a Acción Social por estrategia, 2003-2010
(millones de pesos constantes de 2009)

PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FAMILIAS GUARDABOSQUES	83.558	230.658	195.172	210.175	131.788	131.291	100.000	76.570
PROYECTOS PRODUCTIVOS	5.622	19.073	21.023	17.411	10.150	14.280	16.844	8.614
GRUPOS MÓVILES DE ERRADICACIÓN		1.472	37.231	25.841	43.051	120.870	97.000	31.585
TOTAL	89.180	251.203	253.425	253.427	184.989	266.441	213.844	116.769

Fuente: Acción Social, 2010.

Así mismo, el Estado colombiano también ha orientado esfuerzos provenientes de cooperación internacional para la contención y solución del problema; estos se pueden ver reflejados en el crecimiento de los recursos disponibles para ser ejecutados por Acción Social en sus programas, para el período 2004-2010. Dichos recursos de cooperación internacional que han apoyado esta política, sin incluir los correspondientes a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se pueden visualizar a continuación.

Cuadro 3. Recursos de cooperación para Acción Social (millones de pesos constantes de 2009)

Cooperante	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
CAM – Comunidad Andina de Madrid		1.735,7	1.571,7	1.605,3	1.382,7	862,9		5.885,3
HOLANDA			1.173,9					926,5
ONUDD- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito					5.341,8	2.491,9	500,0	7.472,2
SECAB- Secretaría Ejecutiva	1.845,9	1.082,1	1.363,1					3.207,3
CERLALC				464,3				382,8
Total	1.845,9	2.817,7	4.108,7	2.069,6	6.724,5	3.354,8	500,0	17.874,2

Fuente: Acción Social, mayo 2010. Recursos de cooperación internacional, sin incluir los correspondientes a USAID.

De especial relevancia en materia de cooperación internacional resulta lo aportado por el Gobierno de Estados Unidos a través de la agencia para el desarrollo - USAID para la estrategia de desarrollo alternativo, que en el período comprendido entre 2003 y 2009 ascendió a más de 500 millones de dólares, tal como se observa en el **Cuadro 4.**

Cuadro 4. Presupuesto de cooperación internacional de USAID para desarrollo alternativo 2003-2009 (millones de dólares)

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Valor	55.7	56.1	67.7	68.0	52.2	130.1	117.1	546.9

Fuente: Acción Social, mayo 2010. Incluye todos los proyectos de desarrollo alternativo tanto con Acción Social como con otras entidades y organizaciones.

1. Erradicación manual voluntaria

La estrategia de erradicación manual voluntaria está orientada a promover opciones lícitas de empleo e ingresos para comunidades que se comprometen a mantener libres de cultivos ilícitos los territorios en los que habitan, bien sea a partir de procesos de erradicación previa o de prevención de la expansión de los cultivos ilícitos. Para estos efectos, se trabaja desde los programas de Familias Guardabosques y de Proyectos Productivos.

a) Programa Familias Guardabosques (PFGB)

Acción Social puso en marcha el PFGB en 2003, como una iniciativa para transferir condicionalmente un apoyo económico directo a familias campesinas, indígenas y afro- descendientes para la recuperación y conservación de ecosistemas, el uso sostenible de los recursos naturales, la implementación de bienes y servicios ambientales y la generación de ingresos alternativos en zonas social y ambientalmente estratégicas. La idea era promover la erradicación de cultivos ilícitos a través de la recuperación y protección de ecosistemas frágiles. También tenía como propósito el restablecimiento de los lazos de confianza entre las comunidades y el Estado, con miras a la reconstrucción de capital social local. Todo lo anterior, en el marco de una estrategia de desarrollo local tendiente a mejorar la articulación de las regiones.

Desde su inicio y hasta marzo de 2010, este programa ha intervenido en 23 departamentos y 126 municipios, y ha vinculado a 113.779 familias. Es importante tener presente que de acuerdo a la evolución y comportamiento del PFGB, su forma de implementación se ha desarrollado en VI fases, como se muestra en el **Anexo B** del presente documento. Es conveniente señalar que para las fases IV y V se determinó en el año 2007, reducir el tiempo de pertenencia de las familias al programa (de 3 a 1.5 años), así como el monto del incentivo recibido. Así mismo, se estimó pertinente aumentar a partir de la fase VI el tiempo de intervención, dado que la propia evolución de las anteriores fases estableció un requisito mínimo de 2 años y medio de incentivo y acompañamiento para lograr la sostenibilidad de proyectos productivos de mediano y tardío rendimiento y para generar de esta manera transformaciones sustanciales en las prácticas ambientales y en la cultura de la legalidad.

b) Programa Proyectos Productivos (PPP)

Por su parte, el PPP trabaja con organizaciones sociales en territorios al interior de la zona de frontera agrícola en la implementación de proyectos agro-forestales y agrícolas de mediano y largo plazo como cacao, café, caucho, palma y forestales, según las líneas priorizadas en el documento CONPES 3218 de 2003, a partir del uso sostenible de los recursos naturales. Así mismo, impulsa la seguridad alimentaria y otras alternativas como piscicultura, apicultura, turismo de naturaleza, artesanías y caña panelera.

La inversión en el PPP desde el 2003 y hasta abril de 2010 ha sido del orden de los \$100.612 millones de pesos. De esta forma, el programa ha permitido intervenir 94.093 hectáreas con proyectos legales apoyando a 43.938 familias. Por su parte, cooperantes como la Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (ONUDD) y USAID, entre otros, han brindado también su apoyo al programa.

Así mismo, a través de la intervención de Acción Social con sus programas Familias Guardabosques y Proyectos Productivos, se han promovido buenas prácticas ambientales como la conservación de microcuencas, el uso de abonos y pesticidas orgánicos y el fomento de planes de manejo ambiental. En las veredas de intervención del PFGB se han conservado cerca de 1.095.000 hectáreas y han sido recuperadas cerca de 132.844 hectáreas de bosques y rastrojos altos⁹.

Es importante tener en cuenta que producto de la implementación del Protocolo de Cero Ilícitos por parte del PCI, el cual exige un compromiso de no siembra ni resiembra, se han mantenido libres de cultivos ilícitos cerca de 4 millones de hectáreas durante todas las fases del PFGB, proceso que ha sido certificado por ONUDD¹⁰. De igual forma, se ha contribuido al fortalecimiento de 613 organizaciones de base de desarrollo alternativo, así como entidades tales como el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANCOSOLIDAR –, la Fundación Panamericana para el Desarrollo –FUPAD–, programas de cooperación como MIDAS y ADAM, y organizaciones como la Organización sin ánimo de lucro producto de la fusión de la Cooperativa Agrícola de Desarrollo Internacional y Voluntarios en Asistencia Cooperativa en el Exterior- ACEDI/VOCA y Actuar famiempresas- ACTUAR , entre otras. Todas estas brindan un alto componente de sostenibilidad a los procesos apoyados, a la vez que permiten una gran incidencia sobre la cultura de la legalidad.

⁹ Información de ONUDD, presentada en el Encuentro del PCI en Montería, 22 de junio de 2010.

¹⁰ Información del PCI – SIPCI, marzo de 2010. Los datos provienen de sumar el área de las veredas, consejos y resguardos verificados por UNODC desde el inicio del PFGB.

2. Erradicación manual forzosa

La erradicación manual forzosa es ejecutada por los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional. Es importante mencionar que la seguridad de los GME es provista siempre por la Fuerza Pública. Estos esfuerzos son complementarios a la aspersión aérea a cargo de la Policía Nacional – Dirección Antinarcoóticos¹¹.

La estrategia tiene la responsabilidad de evitar la reubicación de los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina, zonas de parques nacionales naturales o de reserva forestal, resguardos indígenas y consejos comunitarios donde por razones de orden público, normatividad o presupuestal no ha llegado el PFGB y el PPP. Las áreas de intervención de los GME para el período 2006-2009, se encuentran señaladas en el **Anexo C**.

Con el fin de garantizar la integridad de los miembros de los GME, sus misiones están acompañadas durante todo el proceso, como se señaló previamente, por efectivos de la Fuerza Pública, quienes son los encargados de garantizar el acceso a las zonas focalizadas de cultivos ilícitos, de brindar la seguridad del personal civil que ejecuta las labores, y desminado de las zonas, lo cual resulta de importancia para el desarrollo adecuado de las actividades de los GME. De igual forma, el proceso está acompañado por monitores de la ONUDD.

En este punto, es particularmente importante resaltar el papel de la Fuerza Pública a través de los grupos establecidos para el manejo del desminado militar. Su labor consiste en desminar el territorio objeto de erradicación manual forzosa, evitando así que dicho territorio esté contaminado por Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE). Debido a los costos humanos (**Anexo G**) y económicos se hace necesario el fortalecimiento de una mejor capacidad de respuesta a la presencia de minas en el terreno.

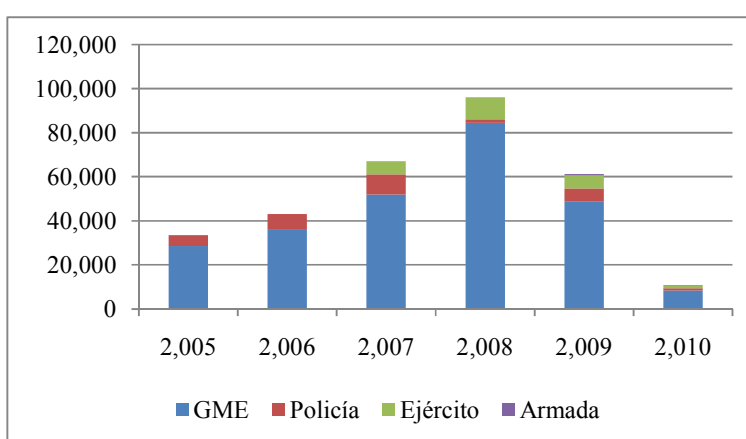
Adicionalmente, como medida de protección en terreno, el PCI socializa entre sus coordinadores, jefes zonales y erradicadores protocolos de seguridad establecidos

¹¹ Más información de la Estrategia de Erradicación Manual Forzosa en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=171>

conjuntamente con la Fuerza Pública, que se deben seguir durante su permanencia en zonas altamente afectadas por la violencia armada.

Gracias al permanente acompañamiento de la Fuerza Pública, los GME desde su primer año de operación han superado récords mundiales de erradicación; es así como entre 2005 y hasta abril del 2010 han sido erradicadas cerca de 311.531 hectáreas de cultivos ilícitos, tal como se observa en el **Gráfico 5**, y han implementado procesos que permiten hacer un control más efectivo de la siembra, resiembra y zoqueo¹² de cultivos ilícitos.

Gráfico 5. Hectáreas erradicadas forzosamente 2005-2010



Fuente: Informe de Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos – Grupos Móviles de Erradicación, 2010

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano, la producción y tráfico de drogas ilícitas ha logrado adaptarse a las condiciones que impone la acción gubernamental. Entre los fenómenos que más afectan las estrategias de erradicación manual forzosa y voluntaria se encuentran la resiembra, la fragmentación o parcelación de los cultivos ilícitos, la presencia de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), campos minados y vacíos jurídicos para la judicialización de quienes promuevan, cultiven o financien plantaciones de uso ilícito (Artículo 375 del CP). En este orden de ideas, desde el comienzo de la intervención de los GME se ha visto la necesidad de identificar el porcentaje de resiembra de cultivos ilícitos; cabe resaltar que

¹² Es un tipo de poda para cultivos, donde todos los tallos de un lote son cortados a 30 centímetros del suelo, con el fin de estimular la salida de nuevos tallos que reemplazan el cortado. Se realiza cuando la plantación empieza a deteriorarse y a bajar su producción.

fue en este sentido que se realizó un estudio con apoyo de la ONUDD, para acercarse a la identificación del fenómeno sobre la cobertura vegetal observada en los lotes objeto de erradicación manual, cuyos resultados se muestran en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5. Resultados estudio de resiembra 2008

REGIONES	ERRADICACIÓN REPORTADA	RESIEMBRA		SIN RESIEMBRA		SIN DATOS	
		Has	%	Has	%	Has	%
PUTUMAYO-CAQUETA	31.380	9.700	31	17.583	56	3.710	12
CENTRAL	30.877	8.887	29	15.090	49	6.906	22
PACIFICO	9.160	2.557	28	3.610	39	2.993	33
ORINOQUÍA	6.801	2.502	37	4.084	60	215	3
META – GUAVIARE	5.993	2.124	35	2.525	42	1.344	22
SIERRA NEVADA	216	43	20	106	49	67	31
TOTAL	84.427	25.813	31	42.998	51	15.235	18

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Estudio de Resiembra de los Cultivos de Coca Intervenidos por los Grupos Móviles de Erradicación Manual (GME)”, noviembre de 2009.

De este cuadro, se puede deducir que 25.813 hectáreas (31%) fueron resembradas con cultivos ilícitos, mientras que en 42.998 hectáreas (51%) no hay evidencia de resiembra y el uso de la tierra se encuentra, por lo general, en pastos y rastrojos, además, hay 15.235 (18%) sin verificación de datos.¹³ A continuación se presentan algunas de las conclusiones del estudio:

- La erradicación manual tiene un fuerte impacto sobre la producción de coca puesto que las plantas son totalmente arrancadas.
- La resiembra presenta mayores costos para el campesino ya que requiere de aproximadamente 6 meses para la primera cosecha con una baja productividad en la etapa inicial. Lo anterior, dependiendo de la región y del número de cosechas que se pueden dar al año.
- La resiembra da a conocer la dinámica de los cultivos ilícitos en las diferentes regiones del país facilitando la toma de decisiones y la focalización de acciones por parte de los diferentes programas sociales, ambientales, productivos y de intervención que adelanta el Gobierno Nacional.

¹³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Acción Social. Estudio de Resiembra de los Cultivos de Coca Intervenidos por los Grupos Móviles de Erradicación Manual –GME-. Bogotá, Colombia. 2009

D. Antecedentes de política

1. Documento CONPES 3218

El documento CONPES 3218 de 2003 determinó los lineamientos de política sobre el programa de desarrollo alternativo, el cual busca la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, sustrayéndola así del circuito ilegal. Para esto estableció tres componentes: i) Proyectos productivos y de generación de ingresos; ii) Familias Guardabosques; y iii) Fortalecimiento institucional, desarrollo social y monitoreo.

2. Plan Nacional de Desarrollo

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, se contemplaba en el capítulo 1 “Brindar seguridad democrática” el objetivo de “combatir el problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado”. Para esto se propuso una política de combate a los diferentes aspectos del problema de las drogas ilícitas, a saber: a) control a los precursores químicos, b) interdicción de la producción, la fabricación y el tráfico, c) desarrollo de políticas para la reducción de la demanda, y d) lavado de activos y el tráfico ilícitos de armas.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, permite circunscribir este documento de política en el capítulo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” con el fin de consolidar los siguientes objetivos: i) “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, como componente de la estrategia “Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática”, que busca principalmente la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio a través de la inclusión de la erradicación voluntaria y forzosa, y de la sustitución de cultivos ilícitos, dentro de estrategias amplias, las cuales se enmarcan en la línea de combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado; y en la estrategia de “Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Reconciliación” a través de la línea de Consolidación de la Presencia Institucional; ii) “Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad”, concretamente en la estrategia “Equidad en el campo”, que establece “el mejoramiento de la capacidad de pequeños campesinos para generar ingresos” y “la oferta de alternativas que permitan desestimular la expansión de

los cultivos ilícitos”; y por último iii) “Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible”, específicamente al interior de la línea “Promoción de Procesos Productivos Competitivos y Sostenibles”.

3. Plan Nacional de Consolidación Territorial

De otra parte, se ha estructurado el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en donde la erradicación amplía su impacto, al circunscribirse con un esfuerzo coordinado y complementario que incluye seis componentes: 1. Justicia y seguridad, 2. Desarrollo social, 3. Desarrollo económico, 4. Gobernabilidad, 5. Ordenamiento de la propiedad y, 6. Cultivos ilícitos, para las zonas priorizadas y establecidas por el Centro de Coordinación de Acción Integral a nivel nacional.

Dado lo anterior y con el objeto de mejorar la implementación y desarrollo de la política de lucha contra las drogas que adelanta el gobierno colombiano, se requiere la articulación del PCI con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, para mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, que permita afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz en zonas estratégicas del territorio nacional.

E. Marco Normativo

1. Orden internacional

En el **Cuadro 6** se presentan cronológicamente los instrumentos internacionales directamente relacionados con el objeto de esta política. Para cada instrumento se indica su tipología (*v.gr.* convención o declaración), la materia que trata y su incorporación en el orden interno.

Cuadro 6. Instrumentos internacionales sobre lucha contra las drogas ilícitas

INSTRUMENTO	MATERIA	INCORPORACIÓN AL ORDEN INTERNO
Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961 (Naciones Unidas). Enmendada por el Protocolo de 1972	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

<p>Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971</p>	<p>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.</p>	<p>Ley 43 de 1980</p>
<p>Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988</p>	<p>Mediante la cual se adoptan medidas apropiadas para prevenir los Cultivos Ilícitos, y la erradicación de plantas que contengan sustancias estupefacientes o psicotrópicas que se cultiven ilícitamente dentro de los territorios de las partes firmantes.</p>	<p>Ley 67 de 1993</p>
<p>Declaración política sobre las Drogas, sesión especial de las Naciones Unidas sobre drogas de 1998</p>	<p>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 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>No vinculante jurídicamente</p>
<p>Declaración política sobre las Drogas, Sesión especial de las Naciones Unidas sobre drogas de 2009</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>

Adicionalmente, en el orden internacional existen instancias que se refieren al problema mundial de las drogas:

- **Naciones Unidas:** las instancias de las Naciones Unidas donde se aborda el Problema Mundial de las Drogas, pueden llegar a ser foros en los cuales se trate el tema del desarrollo alternativo, tales como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Sin embargo, el escenario principal es la Comisión de Estupefacientes, como foro especializado en materia de drogas, dentro del cual el tratamiento del tema es constante.
- **Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE):** órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas, en relación con la fabricación, el comercio y el uso lícitos de drogas, en cooperación con los gobiernos, procurando que hayan suministros de drogas adecuados para fines médicos y científicos.
- **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD):** establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986. Gestiona y lleva a cabo programas de acción para suscitar la cooperación y coordinación entre los 34 países miembros. La misión principal es fortalecer las capacidades humanas e institucionales y canalizar los esfuerzos colectivos de sus Estados miembros para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas en las Américas.
- **Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA):** este comité se crea en el año 2003, lo conforman las autoridades nacionales de los países miembros responsables de la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas. Su objetivo es asesorar y apoyar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión de la Comunidad Andina y a la Secretaría General de la Comunidad Andina en materias relativas a la política comunitaria de desarrollo alternativo.
- **Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR):** se creó en la reunión del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR, que tuvo lugar en la ciudad de Quito, el 10 de agosto de 2009. El CSPMD, es un foro de consulta, coordinación y cooperación en materia de prevención y lucha contra el problema mundial de las drogas, en concordancia con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Este Consejo está por aprobar el Estatuto

que regirá las actividades del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico.

2. Orden interno

Los instrumentos normativos principales que rigen la lucha contra las drogas y, específicamente, contra los cultivos ilícitos se relacionan de manera cronológica en el **Cuadro 7**, a continuación:

Cuadro 7. Instrumentos normativos de orden interno

INSTRUMENTO	MATERIA
Ley 30 de 1986 reglamentada por el Decreto Nacional 3788 de 1986	Mediante la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y crea el Consejo Nacional de Estupefacientes y los Consejos Seccionales de Estupefacientes.
Ley 599 de 2000, “Código Penal”	Libro segundo, Título XIII: de los delitos contra la salud pública, Capítulo II, artículos 375 al 385, relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.
Decreto 2467 de 2005	Crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCION SOCIAL- que fusionó la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se adscribió el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) como una cuenta especial. También transformó el Programa de Desarrollo Alternativo en el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos, que integró la estrategia de erradicación manual forzosa denominada Grupos Móviles de Erradicación (GME) ¹⁴ , como complemento a las actividades de interdicción, aspersión y de desarrollo alternativo que hacen parte integral de la política de lucha contra las drogas ilícitas en Colombia y el crimen organizado incluidas en el PND 2002-2006.
Directiva presidencial No. 01 de 2009	Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación.
Resolución 09 del 2009 Consejo Nacional de Estupefacientes	Somete a control especial la venta, la compra, el consumo, la distribución, el transporte y el almacenamiento de las sustancias determinadas en esta resolución, el cual se llevará a cabo en diferentes municipios del territorio nacional, así como en las zonas determinadas como parques naturales o áreas protegidas y aquellas que tienen mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos.

¹⁴ Esta estrategia fue sometida a consideración del Consejo Directivo del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), en septiembre 20 de 2004, y aprobada por esa instancia decisoria.

III. MARCO CONCEPTUAL

Los principios y conceptos que subyacen a la estrategia contra los cultivos ilícitos para el caso colombiano, a través de la descripción general del alcance de cada uno de los procesos, se enuncian de la siguiente manera:

Principios

A continuación se listan y se definen los principios conceptuales que enmarcan este documento de política.

- **Sostenibilidad:** será entendido como el equilibrio de los componentes social, económico, ambiental e institucional para lograr procesos de desarrollo que contribuyan a satisfacer las necesidades actuales de una comunidad, al generar ingresos lícitos, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones; con una visión de largo plazo que garantice la perdurabilidad de dicho proceso para que la población rural no sea atraída por actividades ilícitas.
- **Integralidad:** será entendido como la presencia y articulación necesaria entre los aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales dentro de los programas y proyectos desarrollados, buscando satisfacer las necesidades socioculturales, económicas y ambientales de cada comunidad y del país.
- **Irreversibilidad:** los esfuerzos estarán dirigidos a producir resultados que sean irreversibles, es decir, que eviten la resiembra y sean permanentes, en virtud de la sostenibilidad.
- **Flexibilidad:** dentro del marco legal, la intervención institucional debe ser flexible en la respuesta operativa en terreno, para que las acciones del Estado se puedan amoldar a las circunstancias de las fases y a la dinámica de la consolidación. Este principio no está relacionado con el concepto de erradicación previa.
- **Erradicación previa:** condición necesaria adoptada dentro del Protocolo Cero Ilícitos -Erradicación Previa-¹⁵, como requisito para iniciar cualquier intervención en desarrollo alternativo.

¹⁵ Protocolo exigido a la comunidad que supone el compromiso de no siembra ni resiembra de cultivos ilícitos, en un área mínima identificada (vereda, consejo comunitario o resguardo indígena).

- **Responsabilidad Común y Compartida:** Este principio que se aborda a partir de la Declaración Política de Naciones Unidas de 1998, reconoce que es una obligación común de todos los Estados abordar todos los eslabones de la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas de forma compartida y coordinada y que exige un planteamiento integral y equilibrado.
- **Concentración territorial:** los esfuerzos de la estrategia estarán enfocados de manera acumulativa y diferenciada sobre un conjunto de aéreas priorizadas, así como bajo el empleo eficiente de las capacidades propias y recursos sobre el mismo.
- **Coordinación interinstitucional:** los esfuerzos dentro de la estrategia se dispondrán de manera concertada entre las instituciones del Estado. Está referida a la coordinación de la forma, tiempo y lugar como deben concurrir las diferentes instancias en atención al sector y orden territorial que corresponden para la ejecución de acciones en las zonas de intervención y de consolidación.
- **Concertación para erradicación manual voluntaria:** por su condición, los procesos de erradicación voluntaria deben ser concertados con la comunidad, los gobiernos municipales y departamentales y, las instituciones del Estado.
- **Secuencia:** orden en el que se deben implementar las acciones gubernamentales (seguridad territorial, protección ciudadana y desarrollo social, económico e institucional) para lograr la consolidación del control institucional del territorio.
- **Adaptabilidad:** las instituciones del Gobierno Nacional adecuarán su operación a las características de cada región y a la dinámica de la consolidación, en concordancia con sus principios de intervención.
- **Judicialización efectiva:** en casos de erradicación manual forzosa, debe darse curso al proceso penal por el delito de conservación o financiación de plantaciones, así como la acción de extinción de dominio.
- **Oportunidad:** las respuestas del Estado deben ser oportunas y sincronizadas (tiempo, espacio y propósito) frente a las necesidades de la comunidad como condición para la construcción de confianza.

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema central: Baja sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo

A pesar de los esfuerzos institucionales, financieros y operativos realizados, y de los logros obtenidos por el Gobierno Nacional en el tema de la lucha contra las drogas, específicamente en lo relacionado con la oferta, la sostenibilidad e integralidad de los procesos de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, los mismos no son suficientes. Esto pone en riesgo la consolidación de una cultura de la legalidad y el desarrollo económico, social y ambiental en las zonas vulnerables o afectadas.

La principal razón que explica la emergencia de economías ilegales asociadas a los cultivos ilícitos, es la debilidad en el acompañamiento institucional para garantizar procesos de desarrollo sostenidos con una efectiva presencia del Estado y su consecuente oferta institucional. La estrategia de erradicación debe estar inmersa en una estrategia amplia que incluya acciones que fortalezcan o incluso establezcan las condiciones para que las instituciones puedan optimizar el ejercicio de sus funciones y además incluir un mecanismo de respuesta oportuna frente a la resiembra y a la resistencia individual a la erradicación de los cultivos ilícitos.

En este sentido se hace necesario enunciar que falta diseñar e implementar una estrategia integral interinstitucional articulada y sincronizada que garantice la oferta y eficacia institucional del Estado después de los procesos de erradicación manual forzosa.

B. Efectos del problema central

La baja integralidad y sostenibilidad de los procesos de erradicación manual, tanto voluntaria como forzosa, necesarias para la consolidación territorial conlleva a varios efectos. Entre estos se destaca la pérdida de confianza en las instituciones oficiales, la duplicidad de esfuerzos y las intervenciones inoportunas e inconsistentes con las características del problema. La consecuencia inmediata es la persistencia y escalamiento

del problema, con la subsecuente degradación de los problemas de orden público, la marginalidad social, la desregulación económica y los impactos ambientales.

Entre los efectos negativos contra el sistema institucional se encuentran: la capacidad corruptora del narcotráfico, la actividad de los grupos armados ilegales que pretenden ejercer control territorial en regiones afectadas por cultivos ilícitos mediante prácticas delictivas o terroristas como los ajustes de cuentas, ajusticiamientos o enriquecimiento ilícito y la percepción por parte de las comunidades de ausencia del Estado o deficiente oferta institucional.

En el ámbito social, las comunidades que cultivan y producen estas sustancias experimentan procesos de descomposición social como violencia provocada por la presión de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y otros grupos delictivos organizados, con efectos negativos tales como desplazamiento forzado, desintegración de las redes sociales, pérdida de valores, deterioro del capital social, desconfianza hacia las instituciones legítimas, y permisividad o tolerancia a la ilegalidad, entre otros.

De hecho, existe una relación entre la presencia de cultivos ilícitos, y la presión de los GAML y las bandas criminales, así como entre la existencia de cultivos ilícitos, la falta de condiciones mínimas de seguridad y de oferta institucional efectiva, índices altos de necesidades básicas insatisfechas y bajos niveles de desarrollo. De aquí que los GAML y las bandas criminales hayan convertido el negocio de las drogas ilícitas en su principal fuente de financiación.

Desde la perspectiva económica, a pesar de los avances de la Política de Seguridad Democrática, en las zonas con presencia de cultivos ilícitos se generan procesos inflacionarios y de desmonte de cadenas productivas lícitas, la sustitución del sistema económico legal por uno ilegal, y se reemplazan los medios de pago legales por prácticas ilícitas como el “gramaje”¹⁶. Igualmente, las fuentes de crédito lícito en algunas de esas áreas, son sustituidas por las que proveen las organizaciones mafiosas.

¹⁶ Se entiende como: “impuesto” al gramo de coca cobrado por los GAML a los pequeños y medianos productores.

Esto lleva a pensar que “la racionalidad de los cultivadores a optar por los ilícitos, no siempre responde a la rentabilidad sino que se asocia a ciertos atributos de ese sistema productivo”¹⁷ como la facilidad del transporte y la comercialización del producto.

Finalmente, en materia ambiental puede señalarse que los cultivos ilícitos afectan los ecosistemas de manera grave, primordialmente por el uso indiscriminado de abonos y pesticidas¹⁸, la tala descontrolada y la contaminación generada por los residuos de los precursores químicos utilizados para el procesamiento de la droga, que se vierten directamente al suelo o a las fuentes hídricas.

C. Ejes problemáticos

1. Débil coordinación y articulación entre las entidades en torno a las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo y, las estrategias de consolidación territorial.

A pesar de ser claro que Colombia implementa una política de lucha contra los cultivos ilícitos siguiendo los parámetros fijados en el marco de las convenciones internacionales y la normatividad nacional, no toda la institucionalidad pública (en los órdenes nacional, departamental y distrital o municipal) ha implementado iniciativas para contribuir al propósito nacional de un territorio libre de cultivos ilícitos, la eliminación de la producción de estupefacientes y la desvinculación de familias dedicadas a estos cultivos. En este sentido, los resultados en el tema han tenido un alcance limitado. Por consiguiente, se hace necesario mejorar la implementación de una estrategia integral interinstitucional articulada y sincronizada que garantice la oferta y eficacia institucional del Estado después de los procesos de erradicación manual forzosa.

Si bien se cuenta con normatividad en materia de lucha contra las drogas (Ley 30 de 1986), propuestas programáticas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-

¹⁷ Estructura Económica de las Unidades Productoras Agropecuarias en Zonas de Influencia de Cultivos de Coca, regiones Sur de Bolívar y Nororiente. Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos – PCI DE Acción Social, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDD. Año 2008.

¹⁸ Según el DNE se estima que en un cultivo ilícito se usa diez veces más plaguicidas y 1.7 veces más fertilizantes que en un cultivo tradicional.

2010, Capítulo 2 “Política de Defensa y Seguridad Democrática”), planes de acción en el documento “2019: Visión Colombia II Centenario”, y entidades públicas especializadas en combatir el problema en cada uno de los eslabones de la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas, no existe claridad sobre el alcance y la manera en que todas estas herramientas se deben articular para llegar a garantizar una intervención conjunta e integral en el problema.

Adicionalmente, no existen mecanismos para articular la oferta institucional del orden nacional con la intervención a nivel territorial. Todo esto deriva entonces en una pérdida recurrente de recursos humanos, técnicos y financieros. Ejemplo de lo anterior, es la dificultad para que Acción Social participe en la toma de decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes, ya que no hace parte del mismo.

De otra parte, la exigencia de erradicación previa en áreas nucleadas ha sido producto de un aprendizaje de política pública. Gobiernos anteriores intentaron la erradicación gradual de cultivos ilícitos, para que una vez los proyectos productivos estuvieran en marcha, la comunidad erradicara y dejara de depender del ilícito. Sin embargo, la experiencia demostró que luego de la inversión realizada, la comunidad continuaba con los ilícitos. También, que en las zonas donde hay presencia de cultivos ilícitos persiste la ilegalidad por la presión de GAML y organizaciones del narcotráfico.

En un principio el Programa Familias Guardabosques, realizó pactos en algunas zonas para que cada familia que ingresara al mismo erradicara la coca de su predio. La experiencia en Orito, Putumayo, San Pablo y Cantagallo en el Sur de Bolívar, evidenció que a pesar de que la familia tenía su predio sin ilícitos, tenía sus plantaciones ilícitas en los predios vecinos. Fue así como se estableció que la erradicación era de veredas, consejos comunitarios y resguardos indígenas, y no sólo de lotes individuales. La intervención en vereda, consejo comunitario y resguardo indígena facilita el monitoreo, la verificación y la coordinación entre las diferentes alternativas de intervención.

A pesar de estos aprendizajes, aún existen diferencias entre las entidades y agencias nacionales e internacionales con respecto a la forma de exigir la erradicación. Por un lado, no todas las entidades que intervienen en desarrollo alternativo exigen erradicación previa a la inversión o acompañamiento, y por otra parte, no todas

demandan el compromiso de erradicación por núcleo (vereda, consejo, resguardo o núcleo productivo). Esto genera confusión en la población rural, que recibe mensajes contradictorios y requerimientos diversos para la obtención de apoyos, lo que motiva a la comunidad a optar en la mayoría de los casos por la oferta institucional menos exigente.

En el mismo sentido, a la luz de los aprendizajes, se aprecia que existen casos en los que no se desarrolla estabilización poserradicación, cuando ésta debiera proceder. Es evidente la necesidad de propender por la licitud mediante erradicación previa al desarrollo alternativo y la necesidad de estabilización poserradicación, cuando procede, para ser más eficaces. Estos dos elementos son fundamentales para el éxito de cualquier estrategia que se diseñe en términos de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial.

Aún no se ha logrado consolidar un modelo institucional que garantice el trabajo articulado y la sostenibilidad de las intervenciones en torno al propósito de consolidar a Colombia como un país libre de cultivos ilícitos. Es importante manifestar que la aplicación del protocolo de cero ilícitos es necesaria para diferenciar los núcleos de intervención del desarrollo alternativo, de aquellas áreas destinadas a la aspersión aérea. En el mismo sentido, el protocolo facilita la focalización de la inversión para la generación de economías de escala, para la verificación de no presencia de cultivos ilícitos y la probabilidad de resiembra, la permanencia de los actores del desarrollo alternativo (Gobierno Nacional, cooperantes internacionales, autoridades departamentales y locales, organizaciones no gubernamentales y empresa privada) y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad. Con esto, se genera pérdida de influencia de los GAML y de las bandas criminales, lo cual contribuye a la disminución de la violencia en las regiones.

Cuando la seguridad, la erradicación de cultivos ilícitos y la oferta institucional que acompaña y garantiza la sostenibilidad de los procesos no están sincronizadas con la llegada de proyectos socioeconómicos y de carácter social, la posibilidad de consolidar los territorios se reduce. De ahí la importancia que la erradicación de cultivos ilícitos se dé simultáneamente con las acciones del Estado encaminadas a responder a las demandas sociales que surgen.

Los procesos de recuperación y consolidación del control del Estado sobre territorios afectados por la alta incidencia de GAML y del narcotráfico, demandan la creación de mecanismos y reglas institucionales permanentes que permitan al Gobierno actuar en forma coordinada, oportuna y con flexibilidad para fortalecer la presencia del Estado. Es por ello que los programas que diseñe el Gobierno Nacional para responder con oportunidad en situaciones de transición y de poserradicación, deben adaptarse y ser más rápidos en su aplicación. Por eso la presencia del Estado no debe limitarse a visitas periódicas, sino que debe mejorar el acompañamiento permanente a las comunidades, de manera que se facilite la construcción de confianza en el Estado.

La estrategia de erradicación debe prever mecanismos de respuesta oportuna frente a la resiembra y a la resistencia individual a la erradicación de los cultivos ilícitos. La falta de coordinación en tiempos, espacios, recursos y propósitos para la implementación de estrategias integrales de poserradicación manual muchas veces restringe la planeación y las estrategias que se deben implementar, lo cual incide negativamente en el cumplimiento de las metas propuestas, tanto para los grupos móviles de erradicación, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional, como para los programas de desarrollo alternativo. Es claro que la falta de coordinación, no contribuye a dar respuesta oportuna a la dinámica de los cultivos ilícitos, ni de estabilización de las zonas.

2. Insuficiencias en la información sobre cultivos ilícitos y limitado conocimiento de su dinámica en las zonas vulnerables o afectadas por los mismos.

En cada una de las regiones del país existen aspectos sociales, económicos, ambientales y de seguridad que hacen que la dinámica alrededor de los cultivos ilícitos sea diferente y varíe rápidamente. La gran movilidad de los cultivos ilícitos, la reducción en el tamaño en los lotes, presencia de lotes asociados o intercalados con cultivos lícitos, el desarrollo de cultivos bajo cobertura boscosa, la siembra en lugares de difícil acceso y la presencia de financiadores de esta actividad ilegal, hacen parte de la estrategia de adaptabilidad del narcotráfico para evadir el control de las autoridades en materia de detección, interdicción y erradicación manual forzosa o aspersión aérea.

Es evidente, que en medio de tal complejidad regional, la alta dinámica de los cultivos y sus factores asociados, la fácil versatilidad y adaptabilidad de los cultivadores a mecanismos de evasión de las acciones del Estado, las acciones e intervenciones con enfoque territorial requieran de información oportuna con mayor detalle geográfico y con periodicidad asociada a los períodos de cosecha. Sin embargo, ante la falta de información de dicha naturaleza o integralidad de la misma, el censo sobre cultivos ilícitos ha sido la base principal de información para la planificación y ejecución de las tareas relacionadas con la problemática en Colombia.

En este sentido, el Gobierno de Colombia suscribió desde 1999 con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito un convenio cuyo objeto es la implementación y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) para el país, el cual tiene como propósito principal generar anualmente el censo oficial sobre cultivos ilícitos. Adicionalmente, la información generada por SIMCI, sumada a los resultados en la lucha contra las drogas obtenidos por Colombia, hace parte del Informe Mundial sobre las Drogas que elabora anualmente Naciones Unidas.

El objetivo principal de SIMCI es realizar el monitoreo anual de cultivos (censo anual), así como proveer información complementaria como: análisis multitemporales, características agro culturales del cultivo, estudios de producción y rendimiento de los cultivos de coca (Catatumbo, Putumayo- Caquetá, Meta - Guaviare, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó); estudio de costos e ingresos en las unidades productoras de la región cocalera; evaluaciones de tendencias de cultivos de coca en período intercensal y bases de datos de precios de la droga.

El desarrollo de este convenio está fundado en la implementación de una metodología desarrollada por ONUDD/SIMCI, basada en la interpretación de coberturas vegetales a partir de sensores remotos, principalmente imágenes satelitales de resolución media, acompañada de labores de verificación de campo, lo cual permite la detección, mapeo y medición de los cultivos ilícitos. Dado el significado censal de la metodología, los resultados han permitido, no sólo conocer la evolución anual de la distribución geográfica y territorial del cultivo de coca en Colombia, sino apoyar la gestión de las políticas nacionales e internacionales sobre cultivos ilícitos.

Sin embargo, el carácter anual de la información sobre cultivos ilícitos, no permite evidenciar las variaciones propias que presenta el cultivo ni el impacto de la labores de control del mismo a lo largo del año. Esto genera limitaciones en la aplicabilidad operativa de los datos generados, tanto en el conocimiento de la dinámica del cultivo ilícito en las zonas vulnerables o afectadas, como en la gestión concentrada o focalizada de las intervenciones.

Es importante resaltar algunos avances sobre este tema. Desde 2009 la medición que realiza SIMCI seguirá anual con el Censo Nacional pero con dos mediciones “inter-censales”, éstas últimas basadas en metodología muestral, lo que permitirá mejorar el seguimiento al comportamiento y desplazamiento de los cultivos ilícitos. Sin embargo, este ejercicio inter-censal, solo tiene alcance para marcar las tendencias nacionales o regionales y no está dirigido a proporcionar información para proyectos específicos o zonas de consolidación por el PCI a lo largo del año.

La información censal producida por ONUDD/SIMCI, como fuente oficial y validador internacional, es la que utilizan las instituciones encargadas de la erradicación para la focalización de su intervención. Sin embargo, esta información para efectos operacionales tiene limitaciones para su aplicación oportuna y focalizada. En primer lugar, la disponibilidad de los datos del censo no corresponde con los períodos de las intervenciones de los GME, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional; y en segundo lugar, las imágenes satelitales son de resolución espacial media y presentan pérdidas de datos debido a problemas técnicos y de nivel de detalle. Esta insuficiencia en la información, aunque no resulta significativa a nivel nacional, limita la planeación a nivel local.

El censo utiliza imágenes para la detección de los cambios de los cultivos en un mismo punto, en un período que abarca el último trimestre del año. En consecuencia, a partir de esa información, no es posible saber cuál fue la dinámica de siembras y cosechas de los cultivos durante todo el año. Adicionalmente, por el desarrollo propio de la metodología, la vigencia de la información publicada corresponde al año inmediatamente anterior, lo que afecta los procesos de focalización al no disponer de información actualizada sobre la dinámica del cultivo.

De hecho, ha sido necesario actualizar la información existente por medio de sobrevuelos a las áreas en las que se planea intervenir para trabajar en procesos de erradicación manual forzosa y aspersión aérea, para que previo al inicio de cada una de las fases de erradicación, se realice la toma de coordenadas de los núcleos donde hay concentraciones de coca, lo que a su vez permite orientar los ejes de avance y proyectar las posibles bases de patrulla. Se puede evidenciar que el número de sobrevuelos resulta deficitario con respecto a las necesidades de erradicación.

Ahora bien a pesar de que la metodología implementada por SIMCI es la que presenta las mejores condiciones en torno a su costo, cobertura y temporalidad de la información, la precisión espacial y la escala nacional del censo no son suficientes para trabajar proyectos de focalización territorial.

Adicionalmente, en la definición de este eje problemático es necesario evidenciar que existe insuficiencia de información sobre el contexto de las condiciones que permiten la continuidad del narcotráfico en las zonas, en lo pertinente a la reducción de la oferta de drogas.

3. Tolerancia de algunos grupos poblacionales a la existencia de cultivos ilícitos en las zonas de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.

Las condiciones de marginalidad de los territorios afectados por los cultivos ilícitos y la influencia de GAML, han conducido a la comunidad a juzgar el cultivo de ilícitos como una manera de adquirir recursos fácilmente. De esta forma, las condiciones sociales e institucionales han permitido que los comportamientos ilegales sean parte del repertorio de acciones socialmente tolerables. A este fenómeno se le ha denominado recientemente “cultura de la ilegalidad”¹⁹ y generalmente se acompaña de

¹⁹ Ver glosario del documento

la tolerancia a la trampa, el oportunismo, la informalidad²⁰ y la impunidad, entre otros comportamientos colectivamente dañinos.

Esto se explica en parte, porque la comunidad no percibe el perjuicio personal del incumplimiento de la ley, no ha interiorizado como valores propios las normas legales y no reconoce la legitimidad de la autoridad. Así, se llega a promover la actividad ilícita como una forma de sustento habitual que, al no recibir castigo, parece encontrarse dentro de lo permitido. De esta forma en las zonas de producción de cultivos ilícitos si existen controles sociales e institucionales débiles, los valores de la comunidad tienden a legitimar la actividad ilegal.

Si bien hablar sobre cultura de la ilegalidad incluye las actuaciones y costumbres, para esta política también es importante anotar que existe la necesidad de fortalecer la labor del Estado en el orden nacional y territorial, así como de las organizaciones privadas, tendiente a fomentar y explicar la relevancia de la formalidad y de los trámites administrativos en la construcción de un mejor entorno comunitario.

Esto, sumado a la falta de conciencia de las personas de hacer lo correcto en cualquier actividad emprendida, hace que prevalezcan los beneficios particulares sobre los generales. La interiorización de los valores colectivos por encima de los beneficios individuales es un producto de la educación y la participación deliberativa. Estos elementos promueven la responsabilidad individual frente al grupo y con ello, un sentido de bienestar colectivo.

De lo anterior, se tiene que la sostenibilidad de la política de erradicación de cultivos ilícitos pasa por la interiorización de valores colectivos y por el reconocimiento que el bienestar colectivo prima sobre el bienestar individual. Ahora, por considerar que estos valores se adquieren a través de la educación y la participación deliberativa, se tiene que la sostenibilidad de la política requiere de una estrategia de fomento de la educación y de los valores colectivos. Una cultura de la legalidad no es sostenible sin

²⁰ Entendida por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como las características del mercado ilícito de la coca, tales como: la falta de identificación legal de los involucrados y de registros empresariales, el no pago de impuestos ni de seguridad social, por ejemplo, para los raspachines, y la informalidad en la tenencia de la tierra.

participación, si las personas no son conscientes de la importancia de su responsabilidad, y de la necesidad de adquirir capacidades para aportar a los procesos de desarrollo en sus territorios que les permita generar arraigo y así aumentar el sentido de pertenencia que conlleve a la formación de comunidades más comprometidas con su bienestar. Así mismo, es importante conservar la relevancia de mantener libres de ilícitos sus predios e invitar a quienes no se han unido al proceso a proteger el interés comunitario antes que el particular. Sin estas condiciones, es casi imposible consolidar núcleos productivos y libres de ilícitos.

Lo anterior, no desconoce los problemas relacionados con el aparato coercitivo que debe garantizar el cumplimiento de la ley. Al respecto, existen vacíos legislativos y deficiencias en el aparato procesal penal para adelantar una judicialización efectiva de los productores y traficantes de drogas ilícitas. El principal vacío legislativo consiste en que, si bien el Código Penal tipifica el delito de conservación o financiación de plantaciones (Artículo 375), no se ha dado un desarrollo jurídico que le de un tratamiento distinto a los participantes en procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.

Por otro lado, la judicialización de los actores vinculados al negocio de la droga se ve truncada en diferentes etapas procesales. Desde el momento de la erradicación manual forzosa, hay dificultades logísticas relacionadas con la obtención de elementos materiales probatorios. También ha habido demoras en los trámites que algunas veces se explican por las distancias entre las áreas de cultivos y los cascos urbanos donde logran adelantarse las correspondientes diligencias. Durante 2009, la Policía Nacional y el Ejército Nacional han realizado grandes esfuerzos económicos y operativos para cumplir los plazos exigidos por la ley para llevar los cultivadores ilícitos ante la presencia del juez o fiscal correspondiente.

En el primer semestre de 2009, la Dirección Nacional de Fiscalías recibió quejas por posibles irregularidades en los procesos en algunas de sus seccionales, en tal ocasión se tomaron las medidas correspondientes. En abril de 2010, se hizo una revisión de la situación en la Seccional de Antioquia, pero aún se requiere mayor claridad sobre cuáles son los obstáculos que se encuentran para adelantar los procesos penales y de extinción de dominio.

Las posibles fallas existentes en estos procesos, podrían estar haciendo que los cultivadores no sean procesados o privados de la libertad -cuando se debieran dar todos los requisitos exigidos para ello- por los fiscales o jueces. En efecto, la debilidad para investigar y adelantar procesos judiciales, la interpretación para juzgar y sancionar la producción y tráfico de drogas hacen que los cultivadores y traficantes fortalezcan los componentes de su economía ilegal.

Con respecto a la seguridad, el factor determinante para que una comunidad tome la decisión de seguir las reglas de un Estado de derecho es su creencia en que la presencia de la Fuerza Pública y la seguridad es permanente, y que la organización armada ilegal – sea cual sea – ya no representa una amenaza significativa. La lealtad no es impulsada por la ideología, ni siquiera inicialmente, por las expectativas de asistencia del gobierno sino casi por completo por la percepción de confianza en la seguridad que ofrece la Fuerza Pública.

La rapidez con que estas comunidades toman decisiones colectivas para alinearse con las políticas del Gobierno Nacional están fuertemente influenciada por la forma como perciben lo que ocurre en las comunidades vecinas, sobre todo en cuanto a la consolidación de la seguridad y la convicción que la presencia de la Fuerza Pública es permanente. Si bien la seguridad es el factor determinante, las expectativas de asistencia y de presencia permanente del Gobierno y su oferta institucional se hacen cada vez más importantes.

4. Limitadas iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo.

La sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo alternativo depende de su posibilidad de garantizar que los participantes cambien paulatinamente su estilo de vida. Esta transformación de las condiciones de vida y reacondicionamiento socioeconómico, se promueve a partir de una estrategia de acompañamiento integral y de la inversión en líneas productivas seleccionadas por criterios de legalidad, competitividad, valor agregado y sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, dicha sostenibilidad está asociada a la combinación de diversas variables operativas, así como de la sincronía en la oferta de múltiples bienes y servicios para las comunidades que promuevan una solución integral a sus necesidades. De hecho, la implementación de proyectos de producción agropecuaria y fortalecimiento organizacional no genera, por sí sola, desarrollo o bienestar. Un proceso integral de desarrollo alternativo necesita, no solamente la atención en el sector agropecuario, sino también, de otras necesidades, como son: acceso a mecanismo de fomento, infraestructura vial, valor agregado a la cadena de valor, entre otros, cuya existencia facilita la presencia y consolidación de economías lícitas.

De esta manera, la integralidad del desarrollo alternativo está dada por la articulación de varios factores que en la actualidad no están siendo atendidos, no sólo por el enfoque actual de la política y la restricción presupuestal, sino también por la poca información disponible para atender las necesidades de un proceso integral: tenencia de la tierra, infraestructura social y vial, saneamiento básico, vivienda, servicios ambientales, educación, salud y bancarización, y otros aspectos, que contemplen soluciones diferenciales dependiendo de la distribución, según sea, por grupos étnicos y comunidades en las zonas de intervención²¹.

Aspectos operativos

En términos operativos, la irreversibilidad²² de las intervenciones del Gobierno Nacional, de las autoridades departamentales y municipales, al igual que de los cooperantes internacionales, depende de una correcta relación entre el tiempo de intervención en la zona focalizada, la transferencia de incentivos condicionados²³ al cumplimiento del protocolo de cero ilícitos, la inversión de dichos recursos en iniciativas productivas sostenibles y el acompañamiento integral a las comunidades participantes. No obstante, esta relación no ha sido óptima en diversas zonas de

²¹ Esta problemática se ha identificado en los documentos del Sistema de Seguimiento y Evaluación del PCI, realizados por la – ONUDD- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

²² La irreversibilidad de las intervenciones del Gobierno Nacional, está asociada a la sostenibilidad de la erradicación y a los procesos de desarrollo que se inician post-erradicación: Consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos.

²³ Transferencia de recursos post-erradicación que se realiza tras la verificación de la inexistencia de cultivos ilícitos y tiene como propósito de facilitar la transición inmediata de ingresos ilícitos a lícitos, así como de aliviar la presión económica de corto plazo.

intervención, por lo que el impacto en términos de fomento de la cultura de la legalidad, el fortalecimiento de los procesos asociativos y empresariales, así como de diseño y puesta en marcha de proyectos productivos o bienes y servicios ambientales sostenibles, compatibles con las disposiciones de ordenamiento territorial, no ha sido el esperado.

Por otra parte, si bien la intervención de las iniciativas de desarrollo alternativo debe tener un derrotero temporal y promover el intercambio permanente entre las comunidades participantes, la institucionalidad local y el sector privado, como forma de establecer vínculos permanentes de confianza, coordinación, trabajo conjunto e inversión que faciliten la sostenibilidad de las actividades, en algunas zonas de intervención no se han logrado establecer acuerdos de mediano y largo plazo que le permitan a las comunidades continuar sus procesos de fortalecimiento organizacional y de comercialización, sin la inversión de los programas de desarrollo alternativo. Adicionalmente, no en todas las zonas se ha articulado el Plan Nacional de Consolidación con los programas de erradicación manual voluntaria.

Líneas de sustitución y corto plazo

El CONPES 3218 promovió la implementación de bienes y servicios ambientales, así como proyectos en torno a líneas productivas de la agenda exportadora nacional, de mediano y tardío rendimiento y generadoras de empleo e ingreso sostenidos, tales como cacao, caucho, café, palma y forestales. El hecho de concentrarse en estas líneas obedece a que tienen un mercado identificado, generan economías de escala e inserción de mano de obra, según se ha evidenciado en las zonas de intervención. De igual forma por tratarse de cultivos de tardío rendimiento se genera arraigo a las zonas, y por ser productos no perecederos, se facilita su almacenamiento y transporte desde zonas alejadas del país y con ausencia infraestructura.

En la medida en que estas líneas productivas no solucionan el flujo de caja del beneficiario en el corto plazo, dado que corresponden a actividades de mediano y tardío (2-8 años) rendimiento, el mismo documento previó el establecimiento de cultivos de pancoger acordes con las características agro-ecológicas y culturales de cada región, así como de cultivos transitorios, pequeñas explotaciones pecuarias y fomento de especies menores, con el fin de realizar intervenciones integrales que brindaran a los miembros

de las organizaciones una estabilidad económica mientras el producto de mediano y tardío rendimiento se cosechaba y comercializaba.

La experiencia del Gobierno Nacional y los cooperantes internacionales durante los últimos 7 años ha evidenciado la insuficiencia de las líneas agrícolas priorizadas y sugeridas en el documento CONPES 3218/2003 como alternativas a los cultivos ilícitos, en la medida que no todos los potenciales beneficiarios cuentan con el área y las condiciones del suelo requeridas para la implementación de las líneas productivas tales como café, cacao, caucho, forestales y palma. De igual forma, el desarrollo complementario de cultivos de pancoger acordes con las características agro-ecológicas y culturales de cada región, así como de cultivos transitorios, pequeñas explotaciones pecuarias y fomento de especies menores, no lograron consolidar intervenciones integrales que brindaran a los miembros de las organizaciones una estabilidad económica mientras el producto de mediano y tardío rendimiento se cosechaba y comercializaba.

Adicionalmente, en algunas zonas del país otras líneas productivas pueden ser más rentables que las mencionadas y más adecuadas para las zonas de acuerdo con la aptitud del suelo y la experiencia de los productores; como es el caso de la caña panelera y la piscicultura. Por otra parte, el Gobierno Nacional no contó con el flujo de recursos suficientes para realizar intervenciones integrales que contemplaran soluciones de corto plazo, ya que éstos se destinaron prioritariamente al establecimiento de unidades mínimas de producción²⁴ que incluye la adquisición de tierras, necesarias para garantizar la rentabilidad y la creación o fortalecimiento organizacional.

Procesos Asociativos

Gran parte de las áreas de intervención tienen procesos asociativos incipientes que se encuentran en riesgo de retorno a la economía ilegal, debido a la ausencia de dinámicas sostenibles, al corto tiempo de intervención de los programas, a la

²⁴ Unidad Mínima de Producción, se refiere a la unidad de producción agropecuaria utilizada por un mismo hogar que garantiza como mínimo un ingreso mensual de dos (2) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes – SMLMV. Estas Unidades son instrumentos utilizados para garantizar la rentabilidad, de acuerdo con el MADR: cacao 3 hectáreas, caucho: 4 hectáreas, café: 1.5 hectáreas, palma de aceite: 10 hectáreas.

intermitencia de un acompañamiento social y técnico, y a la baja supervisión de aspectos como la participación de sus integrantes, su formalización y renovación de dirigencias, así como riesgos asociados al orden público.

Transformación y comercialización de productos

En consideración a que gran parte de los proyectos productivos promovidos comienzan desde las etapas más incipientes -como socialización y establecimiento del cultivo-, sólo una porción de las organizaciones de productores cuentan con proyectos que se encuentran en su etapa de producción y muy pocos cuentan con maquinaria, equipos y/o instalaciones productivas que les permitan transformar la materia prima y agregar valor al producto.

Ambiente

El CONPES 3218 promovió el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la implementación, provisión y mantenimiento de bienes y servicios ambientales; es así como las acciones implementadas han seguido las orientaciones contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y el Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan de Vida de las entidades territoriales. Igualmente se han formulado y ejecutado planes de manejo ambiental en los diferentes proyectos productivos adelantados.

Sin embargo, al tener en cuenta la inversión realizada por el Gobierno Nacional en el establecimiento de diferentes cultivos agrícolas y forestales, que pueden actuar como sumideros de carbono²⁵, no se han adelantado esfuerzos en torno a la formulación de proyectos que contribuyan a la mitigación del cambio climático.

Acceso a otros bienes y servicios

De otra parte y dado el énfasis en la implementación de actividades agropecuarias como alternativas al cultivo ilícito, se desestimaron otros factores

²⁵ Es un depósito de carbono (natural o artificial), que lo absorbe de la atmósfera y contribuye a reducir la cantidad de CO₂ del aire.

decisivos para el desarrollo de comunidades rurales como el acceso a servicios públicos (saneamiento básico, electrificación), generación de capital humano (educación y salud), infraestructura socio-económica (vial, comunitaria y productiva) y vivienda, entre otros, que pueden facilitar la reducción de costos de los proyectos, el acceso a mercados y el aprovechamiento de otras fuentes de ingreso.

Finanzas

El Gobierno Nacional ha incentivado la creación de componentes para el financiamiento de actividades agropecuarias, como la vinculación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en temas ligados al crédito, garantías FAG²⁶ del 80% para proyectos de desarrollo alternativo y participación en alianzas productivas.

No obstante, los mecanismos de capitalización, cofinanciación y acceso a crédito se han visto frecuentemente truncados por la informalidad en la tenencia de recursos productivos que puedan ser utilizados como garantía (por ejemplo, la informalidad en la tenencia de la tierra), la baja o nula historia crediticia individual de los participantes en los procesos de desarrollo alternativo, los largos períodos improductivos de las líneas agrícolas seleccionadas, la ausencia de servicios bancarios en las zonas de intervención y/o el veto de las mismas por altos índices de cartera vencida.

Por otro lado, si bien Acción Social ha promovido el ahorro y la bancarización en sus beneficiarios, éstas prácticas son parte del condicionamiento para la permanencia que han tenido los programas, y no responden mayoritariamente a procesos voluntarios, lo que genera una circunscripción generalmente relacionada con la duración de los procesos de inversión y transferencia condicionada de incentivos económicos.

Alianzas comerciales y rentabilidad

Se identifican deficiencias en la capacidad de las organizaciones de desarrollo alternativo pues éstas no logran competir por sí solas dada la poca o nula accesibilidad a los mercados regionales. Lo anterior, debido a que las organizaciones presentan

²⁶ Fondo Agropecuario de Garantías

dificultad para acceder oportunamente a activos, tanto físicos como financieros, y al desarrollo de prácticas de autoconsumo. Del 100% de las organizaciones que han sido apoyadas por los actores de desarrollo alternativo en los últimos 7 años, solamente el 22% -equivalente a aquellas que han tenido un proceso superior a 6 años de apalancamiento y asistencia técnica- ha podido obtener rentabilidad de sus sistemas productivos a partir de alianzas comerciales.

Esto significa que el período de intervención de un programa de desarrollo alternativo debe ser superior a un quinquenio dado el ciclo de acompañamiento estimado necesario para la maduración de los productos; de esta forma, enfocarse no sólo en una línea productiva de mediano o tardío rendimiento no puede ser el único objetivo, sino que se requiere contribuir a la ejecución de un portafolio de servicios que ofrezca mayor rentabilidad e incorpore mecanismos de fomento que coadyuven al apalancamiento de procesos y por ende, a la generación de ingresos.

Intervención poserradicación

A la fecha no se ha logrado establecer una atención socioeconómica poserradicación manual forzosa de cultivos ilícitos. Si bien el Estado no está obligado a compensar comunidades que decidieron no adelantar procesos voluntarios de erradicación, la experiencia ha demostrado que la erradicación forzosa por sí sola no consolida áreas libres de cultivos ilícitos en el largo plazo. Lo anterior ocurre debido a la ausencia de alternativas legales de generación de ingresos y a la tendencia de las comunidades a reincidir en la actividad ilegal.

V. OBJETIVOS

- A. Objetivo central: Afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo en armonía con las estrategias de consolidación, en áreas afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo.**

El objetivo central es afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, que lleven a la reducción de las siembras ilegales y de la convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita, y por consiguiente a la conformación de zonas libres de cultivos ilícitos.

La profundización en estos procesos requiere de la mayor coordinación entre las entidades públicas del orden nacional y local, así como de los cooperantes internacionales. De igual forma, hace imprescindible mejorar la calidad de la información sobre la presencia de los cultivos ilícitos en el territorio nacional y sobre las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa y, fortalecer la cultura de la legalidad para que las comunidades reconozcan la ley y fortalezcan sus valores; por último, debe fomentar la atención a las comunidades afectadas por esta actividad ilícita o en riesgo de estarlo, a través de la implementación de iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo, que contemplen aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales para mejorar sus condiciones básicas.

En relación con la coordinación y articulación mencionada, todas las instituciones del orden nacional deberán tener en cuenta las disposiciones del PNC, que busca “fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial, de antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional el Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Plan Nacional de Consolidación

Territorial²⁷

Es de aclarar que la focalización de zonas de intervención no se limitará a las áreas definidas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial²⁸, dado que la presencia de cultivos ilícitos se da también por fuera de las zonas definidas.²⁹

B. Objetivos de largo plazo

El afianzamiento de procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, permitirá:

- Contribuir al fortalecimiento del Plan Nacional de Consolidación Territorial.
- Generar un impacto positivo en la intervención del Gobierno Nacional al evitar la duplicidad de esfuerzos y la desarticulación entre las entidades públicas y la cooperación internacional.
- Eliminar los cultivos ilícitos y por ende, la cantidad de comunidades involucradas en esta actividad ilegal.
- Recuperar el capital social al generar confianza en las comunidades involucradas con cultivos ilícitos, por su incorporación en actividades productivas lícitas que permitan disuadirlas de lo ilegal.
- Contribuir a la generación de ingresos lícitos por la producción y venta de productos de desarrollo alternativo en mercados nacionales e internacionales que conlleven el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de las comunidades, así como la disminución de reincidencia en actividades ilegales.
- Priorizar zonas e implementar acciones según la dinámica de los cultivos ilícitos que permitan desarrollar una intervención oportuna, articulada y confiable en las regiones evitando fenómenos recurrentes como la resiembra y la relocalización de cultivos.

²⁷República de Colombia-Presidencia. Directiva Presidencial No. 01. 20 de Marzo de 2009

²⁸ En la Directiva Presidencial se definen: Áreas principales para iniciar consolidación: Zona Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca. Áreas de transición hacia la consolidación: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño. Áreas Complementarias: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo y Zona Bajo Atrato.

²⁹Así mismo, existen zonas donde la cooperación en desarrollo alternativo o Acción Social han realizado inversión, que no están priorizadas por el Plan y requieren ser atendidas para lograr su sostenibilidad (Ver anexos C, D, E, F)

- Disminuir los índices de la violencia y de conflicto mediante procesos de erradicación manual de cultivos ilícitos –voluntaria y forzosa– y de desarrollo alternativo, como parte de la lucha contra las drogas ilícitas en Colombia.

C. Objetivos específicos

1. Fortalecer la coordinación interagencial para la erradicación de cultivos ilícitos entre las entidades públicas y con las agencias de cooperación internacional en torno a los enfoques de consolidación

Con el fin de generar un impacto positivo completo de la intervención del Gobierno Nacional en la consolidación territorial y en materia de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, además de credibilidad en las instituciones nacionales, se requiere la coordinación y el compromiso de las estrategias y entidades públicas con las agencias de cooperación internacional -en el marco del principio de responsabilidad común y compartida-, para aunar esfuerzos en torno a la implementación del “protocolo cero ilícitos–erradicación previa”. Este último, exige la erradicación de cultivos ilícitos previa y durante la aplicación de instrumentos de fomento, así como la obligación a cargo de las comunidades de no siembra ni resiembra y al acompañamiento de tal implementación con acciones integrales.

La creciente necesidad de apoyar a las comunidades afectadas por la problemática de los cultivos ilícitos, lleva a considerar pertinente el apoyo y cooperación de diferentes organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y demás cooperantes, para que bajo los principios de responsabilidad común y compartida y fomento de la participación de la comunidad, se pueda velar en conjunto por la sustitución de cultivos ilícitos y promoción del desarrollo alternativo. En este sentido Acción Social deberá promover como prioridad nacional la gestión de recursos de cooperación para el desarrollo alternativo, así como, garantizar la plena observancia de la Política de Cero Ilícitos por parte de la comunidad Internacional.

De la misma manera, la participación de los ministerios, las alcaldías y gobernaciones y el liderazgo de los gobiernos locales, así como las alianzas con nuevos socios como los empresarios, los gremios, la academia, los medios de comunicación y la sociedad civil, debe llevar a aumentar el impacto y a proveer un paquete que complemente y dé sostenibilidad a la atención inicial que provee el Gobierno Nacional.

Al respecto, se deben mejorar los mecanismos que permitan generar sinergias y economías de escala, fortalecer la gestión de fondos internacionales para la consolidación e integración de las estrategias de reducción de cultivos ilícitos –y por ende el debilitamiento de las estructuras ilegales–, facilitar el acceso a crédito por parte de los campesinos, brindar asistencia para titularización de los predios y mejorar la infraestructura vial, entre otros.

El Estado a través del Plan Nacional de Consolidación (PNC) debe orientar la coordinación institucional, asegurar la convergencia de estrategias sociales, el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo gradual y progresivo en áreas donde exista convergencia con los programas de erradicación de cultivos ilícitos.

El proceso de coordinación entre las entidades públicas debe seguir una serie de actividades progresivas y graduales que incluyen:

1. Seguridad y erradicación manual de cultivos ilícitos.
2. Seguridad alimentaria, la cual es una condición básica de atención humanitaria que no debe estar sujeta a ninguna consideración.
3. Generación de confianza e intervención de impacto rápido
4. Desarrollo de proyectos productivos para la generación de ingresos legales y sostenibles.
5. Fortalecimiento de las capacidades locales, en el marco de la institucionalidad del Estado de Derecho.
6. Desarrollo de proyectos de desarrollo alternativo integral y de obras de infraestructura, garantizando la participación y competencia en el mercado.
7. Desarrollo de estrategias de clarificación de los derechos de uso y propiedad de la tierra y ordenamiento territorial dentro del marco legal vigente.
8. Titulación de tierras y ordenamiento territorial dentro del marco legal vigente.

9. Fortalecimiento y acompañamiento de organizaciones comunitarias de base.

Estos elementos son fundamentales para hacer sostenible e irreversible el proceso, generando un impacto estratégico en la reducción de los cultivos ilícitos en las zonas intervenidas donde se focaliza el esfuerzo operacional, interinstitucional e integral. Esto supone una asignación estratégica de medios y recursos, así como el compromiso de las autoridades locales, en concordancia con los criterios de focalización que se establecen en el aparte que trata sobre la coordinación para la erradicación de cultivos. Es necesario brindar los medios y generar las condiciones para que estas comunidades transiten estructuralmente hacia la legalidad.

Coordinación para erradicación de cultivos ilícitos

Con el objeto de hacer del proceso de erradicación una estrategia cooperativa y complementaria de planes amplios de intervención sobre las comunidades afectadas o en riesgo de afectación por cultivos ilícitos (estrategias que incluyen acciones institucionales, sociales y económicas) se instaurará un Comité para la Coordinación de la Erradicación (CCE), conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Centro de Coordinación de Acción Integral, la Dirección Nacional de Estupeficientes, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; el cual tendrá como tareas principales la planeación, coordinación y seguimiento al Plan Nacional de Erradicación Manual PNEM.

El CCE tendrá por objetivo, la construcción de sinergias y la alineación de esfuerzos interinstitucionales en torno al Plan Nacional de Erradicación propuesto y hará seguimiento a las actividades y objetivos previstos en él.

El Gobierno Nacional focalizará las zonas de intervención en materia de erradicación manual a partir de un análisis integral de los siguientes criterios:

-
- a) Estrategia de erradicación manual voluntaria:
 - coincidencia del área con Zonas de Plan Nacional de Consolidación
 - disposiciones vigentes de ordenamiento territorial
 - procesos pre-existentes de desarrollo alternativo (tanto públicos como de la cooperación internacional)

- continuidad geográfica de la intervención propuesta con procesos anteriores de desarrollo alternativo
 - afectación del área por la presencia de cultivos ilícitos
 - existencia de organizaciones de base
 - frontera internacional activa
 - ubicación de corredores del narcotráfico
 - condiciones de orden público
- b) Estrategia de erradicación manual forzosa:
- presencia de cultivos ilícitos
 - frontera internacional activa
 - condiciones de orden público
 - disponibilidad de fuerza pública para acompañar las actividades de erradicación;
 - complementariedad con la aspersión aérea
 - continuidad geográfica de la intervención

Las entidades involucradas en los procesos de erradicación presentarán la planeación de sus esfuerzos, como insumo para la construcción de un Plan Nacional de Erradicación -que incluirá las actividades de aspersión aérea a cargo de la Policía Nacional (y otras modalidades de erradicación) y una adecuada evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública y la coordinación posterior con otras entidades comprometidas.

Al tener un carácter nacional, la focalización contemplará intervenciones para las zonas del Plan Nacional de Consolidación, para las “zonas de contención” del efecto globo y en las “áreas de sostenibilidad del desarrollo alternativo”, en las que se buscará fortalecer intervenciones previas.

El Plan Nacional de Erradicación, será puesto a consideración para aprobación del Consejo Nacional de Estupefacientes, por ser este el rector de la política de lucha contra las drogas en Colombia; a nivel territorial se ajustará su ejecución en el marco de los Centros Regionales de Coordinación en las zonas del Plan Nacional de Consolidación (los planes se articularán con las acciones complementarias a erradicación contempladas en los *Planes Regionales de Consolidación*). En las demás zonas, cada entidad miembro del Comité ajustará su ejecución en el terreno.

Por último, la estrategia de desarrollo alternativo para la consolidación territorial, debe estar articulada con la Política de Tierras y Territorios para Víctimas del

Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo, la Política de Generación de Ingresos para Desplazados y Pobres Extremos.

2. Mejorar la calidad de la información sobre los cultivos ilícitos y la erradicación manual voluntaria y forzosa.

La información es el principal insumo para la focalización de las zonas de intervención del Programa. Por esto, es necesario contar con información no sólo de buena calidad, oportuna y confiable, sino relevante y pertinente como insumo previo a los procesos de focalización. Como consecuencia, este objetivo pretende asegurar que la información sobre cultivos ilícitos en el país sea lo más exacta posible y sea obtenida y procesada con una periodicidad que permita contar con información actualizada para mejorar los procesos de planificación, de toma de decisiones, generación de alertas y direccionamiento estratégico de las entidades o instancias participantes en esta política. Así será posible optimizar esfuerzos técnicos, operativos y organizacionales en beneficio de las acciones e intervenciones contra los cultivos ilícitos.

Igualmente, es necesario mantener el mecanismo de verificación implementado por un tercero neutral –actualmente esta tarea la desarrolla ONUDD-, que en terreno y de manera periódica dé cuenta del cumplimiento de los compromisos de la comunidad y de los avances del programa relacionadas con la disminución de la presencia de cultivos ilícitos.

Es importante que la Policía Nacional en conjunto con Acción Social refuerce la metodología existente complementándola para obtener información más oportuna y detallada, acorde con la tarea de gestión de las intervenciones para así mejorar la operatividad y la eficacia de las acciones de erradicación.

3. Fomentar la cultura de la legalidad entre las comunidades y las autoridades locales y nacionales.

La disminución del fenómeno de los cultivos ilícitos requiere de la incorporación de la cultura de la legalidad en los territorios para que las comunidades reconozcan la existencia de incentivos y sanciones por acatar o incumplir la ley y fortalezcan los

valores que los impulsan a actuar de acuerdo con las normas, donde los individuos tomen conciencia de las consecuencias económicas, ambientales y sociales que trae no sólo para su región sino para el país la presencia de cultivos ilícitos. De esta manera, la erradicación también debe conducir el comportamiento de la comunidad hacia el cumplimiento de la ley por medio de la introducción de incentivos y sanciones.

Fomentar la cultura de la legalidad en una comunidad requiere de capacidades en reconocimiento de normas e implicaciones de lo ilícito en la población y de la promoción de la participación para intervenir en los siguientes ámbitos: actividades comunitarias de reconstrucción del tejido social; organizaciones de productores; mecanismos de control social y procesos de desarrollo regional. Lo anterior con el fin de generar arraigo, identidad comunitaria y sentido de pertenencia.

Además, al haber erradicación previa, el establecimiento de un acuerdo voluntario entre la comunidad y el Gobierno fortalece la confianza de los individuos en la gestión estatal. Las obligaciones que asume toda la vereda, consejo comunitario o resguardo indígena de no siembra ni resiembra de ilícitos genera una presión de grupo para cumplir el acuerdo y cohesión social. Dado que es la misma comunidad la que erradica colectivamente, tendrá un mayor compromiso con la legalidad.

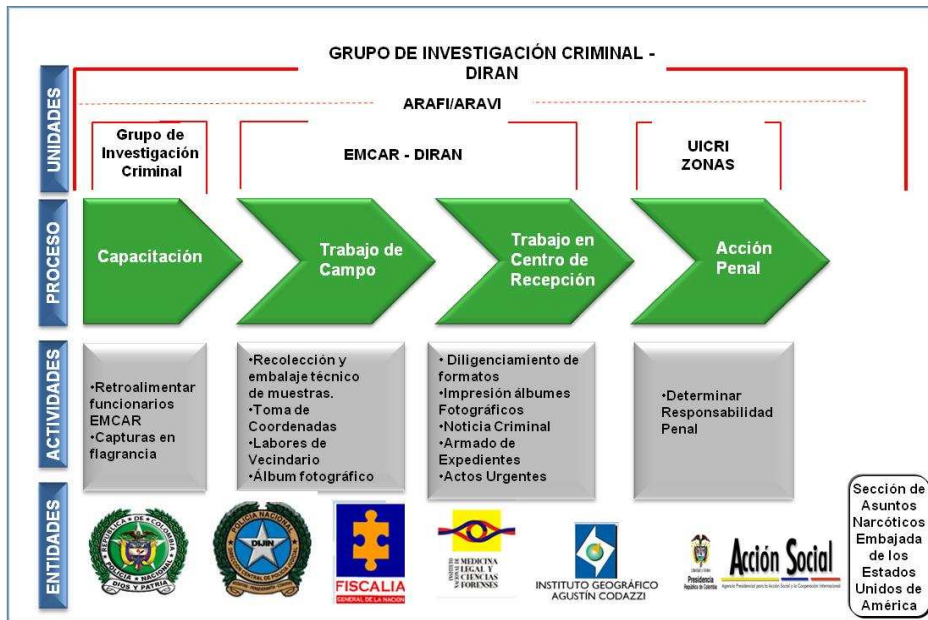
También es importante contemplar la intervención de un ente independiente y neutral que realice el monitoreo y la verificación periódica en terreno de las áreas intervenidas para establecer si la comunidad cumple con su compromiso de no siembra ni resiembra de cultivos ilícitos.

De otra parte, en materia de judicialización, en erradicación manual forzosa se debe dar aplicación al artículo 375 del Código Penal: “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas [...]” y definir si sobre los predios se aplica la extinción del derecho de dominio.

Para ello, se tiene el esquema de judicialización adoptado por la Policía Nacional a través de su Dirección de Antinarcóticos (DIRAN), el cual se observa en la

Ilustración 2. Este esquema se implementará en todos los eventos de erradicación manual forzosa, lo que exige definir los actores que se encargarán de cada etapa cuando no participa la DIRAN.

Ilustración 2. Esquema de judicialización DIRAN



Fuente: Policía Nacional

Este esquema contempla cuatro etapas. La primera, capacitación, está a cargo del Grupo de Investigación Criminal de la DIRAN. La segunda, trabajo de campo, se desarrolla por los policiales de los Escuadrones Móviles de Carabineros –EMCAR-. La tercera, trabajo en centro de recepción, consiste en el empalme que realizan los anteriores. La cuarta, acción penal, corresponde al Grupo de Investigación Criminal.

4. Fomentar la atención a la comunidad afectada por los cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo, mediante iniciativas integrales y sostenibles de desarrollo alternativo.

Las intervenciones nacional e internacional en procesos de desarrollo alternativo se realizan a partir del diseño de programas y proyectos que proveen a los beneficiarios oportunidades para cambiar sus ingresos ilícitos por lícitos, así como acceso a los instrumentos de fomento para ampliar sus oportunidades productivas.

El desarrollo alternativo se implementa con el acceso a bienes y servicios identificados durante la formulación que contribuyen al incremento de los indicadores de calidad de vida y la generación de valor en la cadena productiva ya que la simple concentración en lo productivo no es garantía de sostenibilidad, se necesitan procesos integrales para que la comunidad no reincida en las actividades ilícitas, es decir, se requiere de la implementación de iniciativas que contemplen aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, donde se consideren las actividades de seguridad alimentaria y productivas a corto, mediano y largo plazo; el acceso al crédito; el mejoramiento de la infraestructura vial; el fortalecimiento a las organizaciones; la titularización de los predios, las buenas prácticas ambientales; así como el mejoramiento de la presencia de las instituciones y la relación de éstas con la comunidad.

Las anteriores oportunidades, requieren de un acompañamiento integral y sostenido y de asistencia técnica que permitan generar alternativas productivas competitivas sin deteriorar los recursos naturales y el ambiente, que fortalezcan las organizaciones productivas y alianzas comerciales. Con el fin de aprovechar las oportunidades del mercado se promoverá la generación de valor agregado para productos determinados así como el desarrollo de iniciativas en el marco de la mitigación del cambio climático y el manejo forestal sostenible.

Es importante aclarar que dentro de los escenarios de intervención de las estrategias de erradicación manual, es necesario gestionar recursos y priorizar iniciativas de seguridad alimentaria y/o desarrollo alternativo en áreas que hayan sido sujetas a erradicación forzosa, conjuntamente con el gobierno nacional y las autoridades locales, los que deben liderar localmente y generar arraigo y sostenibilidad al proceso. Lo anterior teniendo en cuenta criterios como: presencia de población, las disposiciones de ordenamiento territorial, vías de acceso, condiciones de orden público, voluntad de la comunidad de trabajar en estas actividades, apoyo de los gobiernos locales y demás criterios establecidos previamente por el Gobierno Nacional.

Por último, se requiere dar continuidad a los avances en desarrollo alternativo logrados por la Cooperación Internacional y el Gobierno Nacional, que lleven al crecimiento de los núcleos de intervención y al avance en su sostenibilidad e integralidad.

VI. Glosario

- **Áreas nucleadas:** continuidad geográfica entre veredas, resguardos y consejos comunitarios intervenidos que facilita el monitoreo de cultivos ilícitos, la coordinación de estrategias de erradicación y la implementación de proyectos productivos.
- **Bienes y servicios ambientales:** son aquellos que provee el ambiente, son inherentes al ecosistema y son el resultado de una interacción natural entre componentes de éste, como por ejemplo: madera, leña, agua, regulación de oferta hídrica, regulación del clima, captura de carbono, polinización, recreación y turismo, entre otros posibles.
- **Campos minados:** se entiende un lote que genera peligro debido a la presencia de dos (2) o más minas en que se detecte su presencia se entiende una zona peligrosa debido a la presencia de minas o en la que se sospecha su presencia.
- **Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI):** instancia que lidera la Presidencia de la República, con la presencia de entidades del Estado y que tiene como objetivo profundizar la coordinación interagencial para garantizar la recuperación social del territorio.
- **Cooperación internacional:** se concibe como la ayuda voluntaria de un país hacia una población beneficiaria de otro, con el fin de mejorar su calidad de vida en términos sociales, económicos y ambientales.
- **Cultivo ilícito:** es la actividad destinada al desarrollo de una plantación, en número superior a veinte (20) plantas de las que pueden extraerse drogas que causen dependencia.³⁰
- **Cultura de la legalidad:** concepto asociado al consenso general sobre el significado de las normas y el poder de estas para regular los comportamientos de quienes las adoptan, mediante tres sistemas: el legalmente permitido, lo culturalmente válido y lo moralmente válido³¹. Igualmente, está relacionada con “la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual

³⁰ Ley No.30 de enero 31 de 1986

³¹ Mockus Sivikas, Antanas, citado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDD en el documento “Des-cifrando las familias guardabosques – Línea Base y seguimiento Municipios Fases I y II, Indicadores 2006”.

de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho”. La cultura de la legalidad no entraña solamente cumplir la ley.³² Es la aceptación y el cumplimiento de las normas y leyes por parte de todos los ciudadanos, basados en valores y creencias compartidos, que los mueve o impulsa a actuar de manera acorde con estas normas, y no únicamente por el obediencia de la ley *per se* o por obligación o por miedo.

- **Desarrollo alternativo:** proceso que hace parte de las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilegales, que busca la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos mediante la implementación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido a dichos cultivos como un medio para generar ingresos, con el fin de afianzar la cultura de la legalidad y, a largo plazo, contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales. Lo anterior, a partir de diferentes actividades como la cofinanciación para la ejecución o mejoramiento de proyectos productivos y/o ambientales; fortalecimiento organizacional; promoción de la equidad de género; comercialización de los productos; fomento de buenas prácticas ambientales; capacitación para el desarrollo del capital humano y social y la articulación inter-institucional en el orden nacional, regional y local.
- **Efecto globo:** es el traslado y reubicación de cultivos ilícitos en otras zonas generalmente de difícil acceso o con menor presencia del Estado, donde su actividad no se ve amenazada, con el fin de evadir las medidas de control de cultivos ilícitos.
- **Enfoque integral:** conjunto de acciones políticas, económicas e institucionales en las que se enmarca el desarrollo alternativo y buscan mejorar las condiciones para el desarrollo social e individual de las comunidades intervenidas. El objetivo de este **enfoque está** consignado en el Plan Nacional de Consolidación Territorial.
- **Erradicación previa de cultivos ilícitos (esquema de erradicación voluntaria):** eliminación de sembrados ilícitos en la totalidad de la vereda,

³² Godson citado por John Bailey, Director del Proyecto México, ¿Qué es cultura de la legalidad? Universidad de Georgetown, Washington DC.
http://www.tribunademocratica.com/2007/08/que_es_cultura_de_la_legalidad.html

consejo comunitario o resguardo indígena, previa al inicio de cualquier transferencia de recursos o acompañamiento.

- **Erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos:** eliminación de sembrados ilícitos realizada por libre decisión de la comunidad.
- **Erradicación manual forzosa:** consiste en eliminar la totalidad de las plantas de coca, amapola y marihuana que se identifiquen por parte de grupos de erradicadores que se desplazan hasta las plantaciones de cultivos ilícitos, debidamente custodiadas por la Fuerza Pública³³.
- **Erradicadores:** personas de varias zonas del país que se concentran en los campamentos para realizar las jornadas de erradicación manual forzosa.
- **Fases de intervención:** en el Plan Nacional de Consolidación Territorial, para lograr la consolidación sostenible es necesario avanzar en el desarrollo de cuatro fases de intervención.
- **Fase de Alistamiento (es una fase de intervención del PNCT):** se crean los centros de coordinación regional (CCR) y se elaboran los Planes de Acción Regional³⁴, los cuales orientan la implementación de la estrategia.
- **Fase de Recuperación (es una fase de intervención del PNCT):** el esfuerzo se orienta a la recuperación de la seguridad territorial y mitigación de los efectos de la confrontación armada sobre la población civil, con el fin de protegerla.
- **Fase de Transición (es una fase de intervención del PNCT):** a medida que existe control territorial por parte del Estado, el esfuerzo militar se sustituye por la presencia de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo social y económico, que inicia con la atención de las necesidades inmediatas de la población.
- **Fase de Estabilización (es una fase de intervención del PNCT):** consiste en la integración de esfuerzos enfocada a promover la presencia integral y permanente del Estado Social de Derecho en el territorio, con el fin de consolidar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, de ciudadanos libres y responsables y un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

³³ Informe de Gestión Grupo Móvil de Erradicación – GME. Año 2006.

³⁴ En cada zona el Plan de Acción define en detalle los contenidos, metas, cronogramas y presupuestos de cada uno de los componentes estratégicos del plan de consolidación sostenible.

- **Protocolo cero ilícitos - erradicación previa:** herramienta utilizada por Acción Social y sus contrapartes que contempla la verificación de erradicación de cultivos ilícitos previa a la inversión, de no siembra ni resiembra y la aplicación de incentivos y sanciones, basados en un monitoreo permanente a la vereda, consejo comunitario o resguardo. El Protocolo permite tomar decisiones con respecto a continuar o no con la inversión en la iniciativa productiva
- **Resiembra de cultivos ilícitos:** fenómeno que se presenta en lotes o parcelas, que han sufrido algún tipo de erradicación forzosa, en donde los campesinos realizan tratamientos necesarios a las plantas de uso ilícito para recuperar o implementar nuevamente el cultivo ilícito erradicado. Los índices de resiembra permiten conocer de manera objetiva las dificultades socioeconómicas que posee una región³⁵
- **Verificación de existencia de cultivos ilícitos:** monitoreo de las áreas de intervención de los programas de desarrollo alternativo efectuado por un organismo independiente y neutral, con el fin de identificar la presencia o ausencia de cultivos ilícitos.
- **Zonas de consolidación:** zonas seleccionadas por el Plan Nacional de Consolidación Territorial.
- **Consolidación:** es el establecimiento de las condiciones de seguridad, cumplimiento de la Ley y provisión de bienes y servicios sociales que son necesarios para el desarrollo humano, económico, social e institucional,
- **Zona de contención:** región que requiere efectuar erradicación de cultivos ilícitos con el fin de contrarrestar el efecto globo.
- **Zona de intervención:** territorios focalizados para llevar a cabo las acciones de erradicación manual voluntaria y forzosa.

³⁵ Sistema de Información Geográfica – SIG. Grupo Móvil de Erradicación – GME. Acción Social.

VII. PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con los objetivos planteados, a continuación se presentan las acciones a cargo de las entidades involucradas.

#O .E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta			Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/A AAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/A AAA	Seguimiento en SISCONPES	Periodicidad de actualización
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable						
1	Fortalecer la coordinación con las entidades públicas y las agencias de cooperación internacional en torno a la erradicación de cultivos ilícitos	1.1	Identificar y atender los municipios y veredas, contemplados dentro del Plan Nacional de Consolidación Territorial con presencia de cultivos ilícitos.	Porcentaje de veredas con cultivos ilícitos con atención del Plan Nacional de Consolidación	(veredas con presencia de cultivos ilícitos en zonas del PNCT atendidas /veredas con presencia de cultivos ilícitos en zonas del PNCT) *100	Busca medir las veredas que hacen parte del Plan Nacional de Consolidación con presencia de cultivos ilícitos que han sido atendidas.	Acción Social	Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	100%	31/12/2013		Anual
		1.2	Modificar la composición del Consejo Nacional de Estupefacientes mediante la subrogación del artículo 89 de la Ley 30 de 1986, con el objeto de incluir a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como parte de sus miembros.	Proyecto de ley presentado	Un proyecto de Ley presentado que contemple la modificación de la composición del Consejo Nacional de Estupefacientes.	Proyecto de Ley presentado para la inclusión de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional como miembro del CNE	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Director de Política de Lucha contra las Drogas	0	31/05/2010	1	30/06/2011		Semestral
								Interior y Justicia	Dirección Nacional de Estupefacientes	Director						
1.3	Expedir una resolución modificatoria ante el CNE de la Resolución 13 de 2003 para la incorporación de Acción Social y del MDN com miembros del Comité Técnico del Programa de	Resolución expedida	Una resolución expedida	Resolución modificatoria de la Resolución 13 de 2003	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Director de Política de Lucha contra las Drogas	0	31/05/2010	1	31/12/2010		Semestral		
						Interior y Justicia	Dirección Nacional de Estupefacientes	Director								

	Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato - PEGIG-, con el fin de determinar las fases, áreas y condiciones de seguridad para desarrollar aspersión aérea o erradicación manual forzosa.													
1.4	Coordinar que las estrategias de erradicación manual estén alineadas con los procedimientos de seguridad - MAP/MUSE- y protocolos establecidos por la Fuerza Pública.	Incidentes en zonas de intervención de las estrategias de erradicación	Número de incidentes por MAP y MUSE en zonas de intervención de las estrategias de erradicación	Brinda información acerca del nivel de coordinación de las estrategias de erradicación manual con los protocolos de seguridad de las estrategias de MAP-MUSE	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa-Policía Nacional	Director Antinarcoóticos Policía Nacional	0	31/05/2010	0	31/12/2013		Semestral
1.5	Socializar los protocolos de la Fuerza Pública en materia de seguridad para la erradicación con Acción Social.	Protocolos socializados	Número de actas de socialización de protocolos/número de intervenciones	Brinda información sobre el número de socializaciones realizadas de los protocolos de seguridad en materia de erradicación	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	Director de Política de Defensa y Seguridad	0	31/05/2010	1	31/12/2011		Semestral
1.6	Crear el Comité de Coordinación para las Estrategias de Erradicación contra Cultivos Ilícitos, conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y de	Comité de Coordinación para las Estrategias de Erradicación (CCE) creado	Un Comité de Coordinación para las Estrategias de Erradicación (CCE) creado	Provee información sobre la creación del Coordinación para las Estrategias de Erradicación (CCE)	Ministerio de Defensa Nacional, Acción Social, Centro de Coordinación de Acción Integral y Ministerio del Interior y de Justicia, DNE	Defensa y Seguridad Defensa y Seguridad Defensa y Seguridad Interior y Justicia Interior y Justicia	Ministerio de Defensa Policía Nacional Comando General de las FF.MM. Ministerio del Interior y de Justicia Dirección Nacional de Estupefacientes	Director de Política de Defensa y Seguridad Director General de la Policía Nacional Comandante general de las FF.MM. Ministro del Interior y de Justicia Director	0	31/05/2010	1	31/12/2010	X	Semestral

						Presidencia de la República	Acción Social	Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional						
						Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral						
1.8	Implementar esquemas de seguimiento a las actividades del Plan Nacional de Erradicación.	Esquemas de seguimiento implementados anualmente	Número de esquemas de seguimiento implementados anualmente	Brinda información acerca de la implementación de esquemas anuales de seguimiento al Plan Nacional de Erradicación.	Ministerio de Defensa Nacional, Acción Social, Centro de Coordinación de Acción Integral y Ministerio del Interior y de Justicia, DNE	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa	Ministro de Defensa	0	31/05/2010	3	31/12/2013		Anual
						Defensa y Seguridad	Policia Nacional	Director General de la Policia Nacional						
						Defensa y Seguridad	Comando General de las FF.MM.	Comandante general de las FF.MM.						
						Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Ministro del Interior y de Justicia						
						Interior y Justicia	Dirección Nacional de Estupefacientes	Director						
						Presidencia de la República	Acción Social	Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional						
						Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral						
1.9	Brindar seguridad a los Grupos Móviles de Erradicación, de acuerdo con el Plan Nacional de Erradicación formalizado	Misiones de Erradicación programadas acompañadas por la Fuerza Pública	(Número de misiones de erradicación acompañadas por la Fuerza Pública / No de misiones en que se solicitó apoyo de la Fuerza Pública) *100	Brinda información sobre el acompañamiento brindado por la fuerza pública a los grupos móviles de erradicación.	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa	Ministro	0	31/05/2010	100%	31/12/2013		Anual

	por las partes.														
						Defensa y Seguridad	Ejército Nacional	Comandante del Ejército Nacional							
						Defensa y Seguridad	Armada Nacional	Comandante de la Armada Nacional							
						Defensa y Seguridad	Policía Nacional	Director de Antinarcóticos							
1.10	Presentar y gestionar un proyecto de decreto que organice el Sistema Administrativo de Consolidación	Decreto que reglamente el Sistema Administrativo de Consolidación	Decreto que reglamente el Sistema Administrativo de Consolidación expedido	Decreto que reglamente el Sistema Administrativo de Consolidación expedido	Acción Social	Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	1	31/12/2010			Semestral
1.11	Gestionar alianzas con las entidades territoriales y cooperación internacional que busquen su vinculación y apoyo en las iniciativas de erradicación manual y desarrollo alternativo	Número de alianzas concretadas con las entidades territoriales	(# de alianzas concretadas con entidades territoriales/ # de alianzas programadas con entidades territoriales) *100	Busca medir el porcentaje de alianzas concretadas para conseguir el vínculo y apoyo de las entidades territoriales en las estrategias de erradicación manual y desarrollo alternativo	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinadora Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	01/06/2010	60%	31/12/2013			Anual
		Recursos obtenidos con la cooperación internacional	(recursos obtenidos con cooperantes/recursos gestionados con cooperantes) *100	Busca medir el porcentaje de recursos concretados con apoyo de cooperación internacional en las estrategias de erradicación manual y desarrollo alternativo	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Directora de Cooperación Internacional	0	01/06/2010			31/12/2013		

1.12	Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, diseñarán un esquema de erradicación específico para aplicación en zonas de baja densidad de cultivos en coordinación con Acción Social	Esquema de erradicación de baja densidad	Un esquema de erradicación de baja densidad	Provee información sobre la ruta que se debe seguir para desarrollar un esquema de erradicación para áreas de baja densidad	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa	Director de Políticas de Defensa y Seguridad	0	31/05/2010	1	31/12/2010	Anual
						Defensa y Seguridad	Policía Nacional	Director General de la Policía Nacional					
						Defensa y Seguridad	Comando General de las FF.MM.	Comandante general de las FF.MM.					
1.13	En coordinación con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ajustar la estrategia en la lucha contra el narcotráfico al interior del Sector Defensa, que incluya el direccionamiento político estratégico necesario para el mejoramiento operacional en la reducción de la oferta de drogas ilícitas	Ajuste Estrategia Antidrogas Sector Defensa	Directiva Ministerial elaborada	Provee información para mejoramiento operacional en la reducción de la oferta de drogas ilícitas.	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	Director de Políticas de Defensa y Seguridad	0	31/05/2010	1	31/12/2010	Anual

1.14	En coordinación con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional crear y poner en funcionamiento o el comité para reducción de la oferta de drogas ilícitas de acuerdo con la propuesta presentada al Consejo Nacional de Estupefacientes	Comité de Coordinación para Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas	Comité instaurado (creado y funcionando) sobre propuesta específica presentada al Consejo Nacional de Estupefacientes	Proveer escenario para Planeación, Coordinación y Evaluación de las sinergias interinstitucionales complementarias que permitan reducir la producción, transporte y comercialización de drogas ilícitas, con esfuerzos articulados para cada zona priorizada con enfoque de coherencia territorial, contra los eslabones de la cadena del narcotráfico garantizando la integración de las estrategias con las líneas de política antidrogas en términos de oferta	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	Director de Políticas de Defensa y Seguridad	0	31/05/2010	1	31/12/2010	Anual
1.15	En coordinación con Acción Social, el MDN desarrollará pruebas piloto para implementar procedimientos de erradicación manual con métodos alternativos que permitan mejorar la relación costo beneficio.	Métodos alternativos para erradicación	Propuesta específica al Consejo Nacional de Estupefacientes	Proveer métodos alternos para erradicación de cultivos ilícitos que permitan mejorar la relación costo beneficio	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Policía Nacional	Director de Antinarcóticos	0	31/05/2010	1	31/12/2010	Anual
1.16	Coordinar entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Acción Social y Ministerio de Defensa Nacional la priorización de los recursos	Marco de Gasto de Mediano Plazo sectorial con la priorización del presupuesto requerido para el proyecto "IMPLEMENTACION PROGRAMA GRUPO MOVIL DE	Marco de Gasto de Mediano Plazo sectorial con la priorización del presupuesto requerido para el proyecto "IMPLEMENTACION PROGRAMA GRUPO MOVIL DE	Provee información sobre la priorización sectorial del presupuesto requerido para el proyecto "IMPLEMENTACION PROGRAMA GRUPO MOVIL DE	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional	Director de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa	0	31/05/2010	3	31/12/2013	
						Hacienda y Crédito Público	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Subdirectora					

		requeridos para el proyecto "IMPLEMENTACION PROGRAMA GRUPO MOVIL DE ERRADICACION FIP A NIVEL NACIONAL", dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo.	GRUPO MOVIL DE ERRADICACION FIP A NIVEL NACIONAL"	ERRADICACION FIP A NIVEL NACIONAL"	ERRADICACION FIP A NIVEL NACIONAL"		Planeación Nacional	Departamento Nacional de Planeación	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas							
							Presidencia de la República	Acción Social	Director de Planeación							
2	Mejorar la calidad de la información sobre los cultivos ilícitos y la erradicación manual voluntaria y forzosa	2.1	Medir el área de los proyectos productivos del desarrollo alternativo a través de la georeferenciación de sus polígonos.	Porcentaje de proyectos productivos con área georeferenciada	(# de proyectos productivos con área georeferenciada / # total de proyectos productivos) * 100	Provee información sobre los proyectos productivos con área georeferenciada	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	100%	31/12/2013		Anual
		2.2	En coordinación con el CNE, SIMCI, MDN y PONAL fortalecer la metodología existente que permita la detección regional detallada de cultivos ilícitos con el fin de obtener información sobre cultivos nuevos, en recuperación y resiembra, que incluya el estudio de costos para su implementación.	Documento de metodología elaborado	Un documento con metodología para la detección regional detallada de cultivos ilícitos	Documento de propuesta de la metodología para la detección regional detallada de cultivos ilícitos con el fin de obtener información sobre cultivos nuevos, en recuperación y resiembra.	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador a Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	1	31/07/2010	X	mensual
		2.3	Presentar ante el CNE la metodología fortalecida desarrollada por Acción Social - y Policía Nacional - DIRAN-para la detección regional detallada de cultivos ilícitos con el	Documento de metodología presentado ante el CNE	Un documento con metodología presentado ante el CNE	Documento de propuesta de la metodología para la detección regional detallada de cultivos ilícitos con el fin de obtener información sobre cultivos nuevos, en recuperación y resiembra presentado ante	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Director de Política de Lucha contra las Drogas	0	31/05/2010	1	30/12/2010		Semestral

		fin de obtener información sobre cultivos nuevos, en recuperación y resiembra.			el CNE									
	2.4	Implementar una solución informática con las estrategias de erradicación que contemple las bases de datos y sistemas de información existentes, donde todas las entidades involucradas puedan consultar información, previa consulta con COINFO.	Solución informática	Una solución informática implementada	Provee información del estado en la implementación de la solución informática, para la consulta de las acciones en erradicación por las entidades involucradas	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	1	31/12/2010	Semestral
	2.5	Implementar estrategias (sobrevuelos, verificación de áreas y aerofotografía s) que contribuyan a actualizar la información de cultivos ilícitos para planeamiento operacional.	Informes de detección de cultivos ilícitos para uso operacional	Número de informes de detección de cultivos ilícitos presentados	Brinda información sobre la información de detección de cultivos ilícitos, que provee el Ministerio de Defensa para planeamiento operacional.	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa-Policía Nacional	Director Antinarcoótico s Policía Nacional	0	31/05/2010	3	31/12/2013	Anual
	2.6	Diseñar e implementar la evaluación de las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa, con el acompañamiento técnico del DNP	Evaluación de las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa	Nº de evaluaciones realizadas	Brinda información sobre la evacuación efectuada al programa	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Director de Acción Social	0	01/07/2010	1	31/12/2013	Semestral

								Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación	Director de Evaluación de Políticas Públicas	0	01/07/2010	1	31/12/2013		Semestral
3	Fomentar la cultura de la legalidad	3.1	Gestionar recursos ante el CNE para el diseño e implementación de una estrategia de comunicación masiva en torno al tema de la cultura de la legalidad.	% de actividades de la estrategia realizadas	(# de actividades de la estrategia realizadas / # de actividades de la estrategia diseñadas) * 100	Provee información sobre el avance en la estrategia de comunicación	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y Justicia-DNE	Director de Política de Lucha contra las Drogas-DNE (Subdirección Estratégica y de Investigaciones)	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual	
							Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	100%	21/12/2013	X	Anual	
		3.2	Continuar seguimiento sobre la aplicación del proceso penal frente al delito de conservación o financiación de plantaciones, que permita identificar los problemas normativos que se presentan en cada etapa, para ser puesto en disposición ante la autoridad competente	Informe de seguimiento	Un informe de seguimiento	Informe de seguimiento sobre la aplicación del proceso penal frente al delito de conservación o financiación de plantaciones, que permita identificar los problemas normativos que se presentan en cada etapa, para ser puesto en disposición ante la autoridad competente	Fiscalía General de la Nación	Interior y Justicia	Fiscalía General de la Nación	Director Nacional de Fiscalías		31/05/2010	0	31/12/2011	X	Anual	

3.3	Realizar jornadas interinstitucionales en las zonas de intervención prioritizadas por el Plan Nacional de Consolidación y por el Plan Nacional de Erradicación	Jornadas interinstitucionales en zonas de intervención prioritizadas por el PNCT y el Acción Social	(Número de personas atendidas en las jornadas interinstitucionales en zonas de intervención prioritizadas por el PNCT y Acción Social) *100	Provee información sobre el número de personas atendidas en zonas de intervención prioritizadas por el PNCT y el Acción Social	Acción Social	Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
			(Número de jornadas interinstitucionales en zonas de intervención realizadas por el PNCT y el Acción Social/Número de jornadas interinstitucionales en zonas de intervención prioritizadas por el PNCT y el Acción Social) *100	Provee información sobre el número de jornadas interinstitucionales previstas a las comunidades en zonas de intervención prioritizadas por el PNCT y el Acción Social	Acción Social	Presidencia de la República	Centro de Coordinación de Acción Integral	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
3.4	Difundir la cartilla de competencias ciudadanas (énfasis en cultura de la legalidad) en las zonas prioritizadas por el Plan Nacional de Consolidación y el Plan Nacional de Erradicación	Instituciones Educativas que incluyen la cultura de la legalidad en sus proyectos educativos institucionales - PEI	(Número de Instituciones Educativas en las zonas del PNCT y focalización de Acción Social que incluyen la cultura de la legalidad en sus PEI/Número de Instituciones Educativas en las zonas del PNCT y focalización de Acción Social que fueron previstas para incluir la cultura de la legalidad en sus PEI) *100	Mide qué tanto se ha difundido y apropiado las competencias ciudadanas en las zonas del PNCT y focalización de Acción Social	Ministerio de Educación Nacional	Educación	Ministerio de Educación Nacional	Viceministra de Educación Básica y Media		31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
3.5	Seguimiento a los procesos judiciales que inician como consecuencia de la acción de la Fuerza Pública en el marco del Plan Nacional	Seguimiento a la judicialización	(Número de procesos con información actualizada sobre judicialización/número de procesos Judiciales en el marco del Plan Nacional de	Da información sobre la judicialización de conductas punibles cometidas por quienes son destinatarios del Plan Nacional de Erradicación	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa-Policía Nacional	Director Antinarcóticos y Policía Nacional	0	31/05/2010	100%	31/12/2010	X	Semestral

	de Erradicacion.		Erradicacion) *100											
3.6	Presentar un proyecto de ley para la creación de alternativas legales frente a la judicialización para las personas que se acojan a procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos	Proyecto de ley presentado	Un proyecto de Ley elaborado y presentado ante el Congreso para trámite legislativo	Proyecto de ley para la creación de alternativas legales frente a la judicialización para las personas que se acojan a procesos de erradicación voluntaria de cultivos ilícitos	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Director Política de Lucha contra las Drogas y Actividades Relacionadas	0	31/05/2010	1	31/12/2013	X	Semestral
3.7	Capacitación en judicialización para unidades del EJC y ARC que cumplan funciones de erradicación o de control de combustibles e insumos para la producción de drogas ilícitas.	Unidades de Ejército y Armada capacitadas en control de combustibles e insumos	(Número de unidades del EJC y ARC que ejercen funciones de erradicación o control capacitadas / número total de unidades del EJC y ARC que ejerzan funciones de erradicación o control de combustibles o insumos) *100	Indica el porcentaje de unidades del EJC y ARC que ejerzan funciones de erradicación o control e insumos capacitadas.	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional	Director Antinarcoóticos y Policía Nacional	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Semestral
3.8	Dotar con kits PIPH a las unidades de la Fuerza Pública que ejercen funciones de erradicación o control de combustibles e insumos para la producción de drogas ilícitas.	Unidades de Ejército y Armada dotadas de material para el control de combustibles e insumos	(Número de unidades del EJC y ARC que ejercen funciones de erradicación o control dotadas / Número total de unidades del EJC y ARC que ejerzan funciones de erradicación o control de combustibles e insumos) *100	Indica el porcentaje de unidades del EJC y ARC dotadas para ejercer funciones de erradicación o control de combustibles e insumos para la producción de drogas ilícitas.	Ministerio de Defensa Nacional	Defensa y Seguridad	Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional	Director Antinarcoóticos y Policía Nacional	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Semestral
3.9	Promover las estrategias del Gobierno colombiano contra los cultivos ilícitos en escenarios internacionales	Reuniones donde son socializadas las estrategias del Gobierno colombiano contra los cultivos ilícitos	Número de reuniones en los que se socializan las estrategias del Gobierno colombiano contra los cultivos ilícitos	Brinda información del avance en la socialización de las estrategias de gobierno contra los cultivos ilícitos en escenarios internacionales	Ministerio de Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores	Director de Asuntos Políticos	0	31/12/2009	40	31/12/2013	X	Anual

		3.10	Crear el Comité Interinstitucional para la Captura y Judicialización de las Personas Vinculadas con la Siembra y la Producción de Drogas Ilícitas.	Comité interinstitucional creado	Un Comité Interinstitucional para la Captura y Judicialización de las Personas Vinculadas con la Siembra y la Producción de Drogas Ilícitas creado.	Brinda información sobre la creación del Comité Interinstitucional para la Captura y Judicialización de las Personas Vinculadas con la Siembra y la Producción de Drogas Ilícitas.	Ministerio del Interior y Justicia	Interior y Justicia	Ministerio del Interior y de Justicia	Viceministro de Justicia	0	31/05/2010	1	31/12/2010	X	Anual
4	Implementar iniciativas de Desarrollo Alternativo integrales y sostenibles.	4.1	Diseñar una estrategia interinstitucional que permita apoyar proyectos de flujo de caja en el corto plazo, para beneficiarios del desarrollo alternativo	Estrategia diseñada	Estrategia diseñada	Provee información sobre el flujo de caja en el corto plazo de las familias que reciben el incentivo económico condicionado	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	01/07/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
		4.2	Diseñar una estrategia vinculante para proyectos de seguridad alimentaria que permita ampliar la cobertura en las zonas del Plan Nacional de Consolidación y las focalizadas por el Plan Anual de Erradicación	Estrategia diseñada	Estrategia diseñada	Provee información sobre la seguridad alimentaria de las familias beneficiarias	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Programa Resa-Acción Social	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
		4.3	Socializar con las familias del programa de desarrollo alternativo, la oferta institucional del MADR, en los eventos de divulgación definidos por Acción Social	% de avance de socializaciones sobre la oferta institucional del MADR	(No. de eventos realizados con socialización de la oferta institucional del MADR / No. De eventos programados por Acción Social para socialización de oferta institucional del MADR	Jornadas de información sobre la oferta institucional del MADR	Acción Social	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Director de Desarrollo Rural	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual

		4.4	Mapificar las zonas de programas del MADR (Crédito, microcrédito, banca de oportunidades, vivienda, oportunidades rurales). Coincidentes con las zonas del Plan Nacional de Consolidación, con el fin de direccionar la gestión:	% de zonas del Plan de Consolidación y Acción Social cobijadas por los programas crédito, microcrédito, bancarización, vivienda, oportunidades rurales y alianzas productivas	(# de zonas con programa MADR / # zonas priorizadas por el Plan Nacional de Consolidación y Acción Social)*100	Brinda información para armonizar el Plan Nacional de Consolidación y las zonas de intervención de Acción Social - PCI definir con los programas de crédito, microcrédito, bancarización, vivienda, oportunidades rurales, y alianzas productivas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Director de Política Sectorial	N.D.	31/05/2010	100%	31/03/2011	X	Anual
		4.5	Gestionar iniciativas de seguridad alimentaria y/o desarrollo alternativo en áreas que hayan sido sujetas a erradicación forzosa. Lo anterior teniendo en cuenta criterios como: presencia de población, las disposiciones de ordenamiento territorial, vías de acceso, condiciones de orden público, voluntad de la comunidad de trabajar en estas actividades, apoyo de los gobiernos locales y demás criterios establecidos previamente por el Gobierno Nacional. Por	% áreas intervenidas por la estrategia de erradicación manual forzosa en las que se adelantan procesos de seguridad alimentaria y/o de desarrollo alternativo	(# de zonas de erradicación que recibieron apoyo con desarrollo alternativo y/o seguridad alimentaria/ total zonas de erradicación manual forzosa que cumplen con los criterios respectivos)*100	Brinda información sobre el porcentaje de zonas con intervención de erradicación forzosa a las cuales se contribuyó con proyectos de desarrollo alternativo.	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual

		4.6	Elaborar por parte del PNCT un plan de necesidades en obras de infraestructura para ser presentado al CGFM para su consideración.	Plan de necesidades elaborado y presentado	Plan de necesidades elaborado	Provee información sobre los municipios, priorizados por el PNCT y con intervención del Acción Social, beneficiados con obras de infraestructura	Acción Social	Presidencia de la República	CCAI	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	3	31/12/2013	X	Anual
		4.7	CCAI coordinará con el INVIAS, en los municipios de intervención priorizados por el Plan Nacional de Consolidación y el Acción Social, el mejoramiento o mantenimiento de la red terciaria, principalmente a través del proyecto "Mejoramiento o mantenimiento y rehabilitación de la red vial departamental, municipal y vías para la competitividad"	% de municipios de intervención priorizados por el Plan Nacional de Consolidación y el Acción Social, beneficiados con mejoramiento y/o atención de la red terciaria	# de municipios beneficiados con el mejoramiento y/o mantenimiento de la red terciaria/ total de municipios priorizados por el PNCT y por el Plan Nacional de Erradicación)*100	Provee información sobre el porcentaje de municipios beneficiados, con mejoramiento y/o mantenimiento de la red terciaria, en relación al total priorizados por el PNCT y el Acción Social.	Acción Social	Presidencia de la República	CCAI	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
					# de municipios priorizados con el mejoramiento o atención de la red vial terciaria con apoyo de INVIAS / número total de municipios del país) *100	Provee información sobre el porcentaje de municipios priorizados, con mejoramiento y/o mantenimiento de la red terciaria, en relación al total de municipios del país	INVIAS	Transporte	Ministerio de Transporte	Directora de Red Terciaria	0	31/05/2010		31/12/2013	X	Anual
		4.8	Coordinar con el Ministerio de Educación Nacional, en zonas de intervención priorizadas por el Plan Nacional de Consolidación y Plan Nacional de Erradicación, programas de alfabetización y educación a jóvenes y adultos iletrados.	Personas beneficiadas con programas de alfabetización y educación a jóvenes y adultos iletrados en zonas de intervención priorizadas por el PNCT y el Acción Social	Número de beneficiados con programas de alfabetización y educación a jóvenes y adultos iletrados en zonas de intervención priorizadas por el PNCT y el Plan Nacional de Erradicación	Provee información sobre el número de beneficiados, con programas de alfabetización y educación a jóvenes y adultos iletrados, en zonas de intervención del PNCT y el Acción Social.	Acción Social	Presidencia de la República	CCAI	Coordinador General de los Centros de Coordinación de Acción Integral	0	31/05/2010		31/12/2013	X	Anual
	Educación						Ministerio de Educación Nacional	Director de Cobertura y Equidad								

		4.9	Desarrollar acciones de fomento tendientes a ampliar la oferta académica de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), de acuerdo con la vocación productiva y conectividad de la zona, dentro de las zonas del Plan Nacional de Consolidación y las focalizadas por Acción Social.	Número de CERES apoyados en las zonas focalizadas del Plan Nacional de Consolidación	Reconteo de CERES apoyados.	Brinda información acerca de los CERES a los cuales se acompañe en sus procesos de autoevaluación y plan de mejoramiento dentro de las zonas de PNC y Acción Social, todo ello con el fin de coadyuvar en el desarrollo de capacidades para mejorar la oferta en cuanto a cobertura y pertinencia.	Ministerio de Educación Nacional	Educación	Ministerio de Educación Nacional	Directora de Fomento de Educación Superior	4	31/12/2009		31/12/2013	X	Anual
		4.10	Acción Social diseñará en conjunto con el INCODER, un mecanismo a través del cual Acción Social gestione en bloque la titulación de la ocupación de baldíos para beneficiarios de desarrollo alternativo.	Mecanismo para la gestión en bloque de la titulación de baldíos para los beneficiarios del desarrollo alternativo	Mecanismo para la gestión en bloque de la titulación de baldíos para los beneficiarios del desarrollo alternativo	Mecanismo que define la titulación de baldíos en bloque para los beneficiarios del desarrollo alternativo	Acción Social e INCODER	Agricultura	INCODER	Dirección Técnica de Baldíos	0	31/05/2010	100%	31/03/2011	X	Anual
		4.11	Gestionar asistencia técnica adicional a la provista por Acción Social, en el marco de sus proyectos de desarrollo alternativo.	Número de proyectos con asistencia técnica adicional	Número de proyectos con asistencia técnica adicional/número de proyectos de desarrollo alternativo que requieran asistencia técnica	Brinda una ruta de procesos para sincronizar actividades, tiempos y responsables en cada línea productiva	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador a Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
		4.12	Estructurar un esquema de las condiciones de salida del programa de desarrollo alternativo en coordinación con el DNP	Esquema de condiciones de salida del programa de desarrollo alternativo	Un esquema estructurado de condiciones de salida del programa de desarrollo alternativo	Provee información sobre el esquema diseñado de condiciones para la salida del programa de desarrollo alternativo	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos	0	31/05/2010	1	31/12/2013	X	Anual

		Asesorar técnicamente a los beneficiarios del desarrollo alternativo en la presentación de solicitudes de microcrédito y crédito, acorde a las particularidades de los proyectos, para lo cual el Acción Social determinará previamente la línea de crédito ofertada a la que se ajusta cada solicitud.	Solicitudes de microcrédito y crédito presentadas	(# de solicitudes presentadas / total de solicitudes requeridas)*100	Brinda información sobre las solicitudes de crédito presentadas	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilicitos	0	31/05/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
		Promover en las entidades territoriales, el desarrollo de proyectos de restauración o rehabilitación ambiental en ecosistemas estratégicos afectados o vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos, para optar a financiación por parte del Fondo Nacional de Regalías.	% de área en proceso de restauración o rehabilitación	(área en proceso de restauración o rehabilitación / área total priorizada afectada por cultivos ilícitos)*100	El área a restaurar o rehabilitar debe ser priorizada en los municipios afectados por cultivos ilícitos, según reporte de acción social	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	DIRECTOR A DE ECOSISTEMAS	N.D.	01/06/2010	100%	31/12/2013	X	Anual
		Promover la implementación de buenas prácticas ambientales por parte de las organizaciones del desarrollo alternativo	% de Planes Ambientales implementados	(# de organizaciones con implementación de buenas prácticas ambientales / # de organizaciones activas en el portafolio de Acción Social	Brinda información sobre la implementación de los Planes de Manejo Ambiental	Acción Social	Presidencia de la República	Acción Social	Coordinador Nacional de la Gestión Presidencial contra Cultivos Ilicitos	0	01/07/2010	80%	31/12/2013	X	Anual

		Rurales Emprendedor es.													
4.19	El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial apoyará la identificación de actividades e iniciativas piloto en el marco de la definición de la Estrategia Nacional REDD y del mecanismo REDD de acuerdo con los lineamientos establecidos internacionalmente. En el desarrollo del mecanismo REDD se consideraran los lineamientos de la Política Nacional de Biodiversidad y El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, así como el contexto socio cultural de dichos territorios.	Número de iniciativas piloto identificados	Número total de de actividades e iniciativas piloto en el marco de la definición de la Estrategia Nacional REDD y del mecanismo REDD de acuerdo con los lineamientos establecidos internacionalmente, identificadas.	Da cuenta del número de iniciativas identificadas bajo el marco de la estrategia nacional REDD y el mecanismo REDD.	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Ambiente	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -	Grupo Mitigación Cambio Climático - Dirección de Ecosistemas	NA	01/06/2010	100%	01/02/2011		Anual	
4.20	Desarrollar acciones de divulgación de las oportunidades de acceso y financiación de la educación superior, dirigidas a los jóvenes de 10° y 11° grado, en las zonas del Plan Nacional de Consolidación	Número de encuentros estudiantiles ¿Buscando Carrera? Realizados en zonas del Plan Nacional de Consolidación y las focalizadas por Acción Social.	Recuento de del número de encuentros realizados.	Brinda información acerca de los encuentros ¿Buscando Carrera? que se realicen en los municipios focalizados por acción social dentro del PNC. Con estos encuentros se brinda información a los jóvenes de 10° y 11° sobre las	Ministerio de Educación Nacional	Educación	Ministerio de Educación Nacional	Directora de Fomento de Educación Superior	9	30/04/2009		31/12/2013		Anual	

			y las focalizadas por Acción Social.			oportunidades de ingreso a la educación superior, información sobre la oferta, talleres de orientación vocacional y posibilidades de financiación.											
--	--	--	--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

VIII. FINANCIAMIENTO

La política pública contenida en este documento será financiada con los siguientes recursos, priorizados por las entidades correspondientes:

Tipo de asignación	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Inversión	\$ 600.000.000	\$ 781.894.860	\$ 187.351.706	\$ 192.972.257	\$ 1.762.218.823
Funcionamiento	\$ 480.000.000	\$ 240.000.000	\$ 240.000.000	\$ 240.000.000	\$ 1.200.000.000
Total	\$ 1.080.000.000	\$ 1.021.894.860	\$ 427.351.706	\$ 432.972.257	\$ 2.962.218.823

Estos recursos, desagregados por entidad, son:

Cuadro 4. Financiamiento total por entidades (pesos constantes 2010)

Acción Social	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Inversión	\$ 600.000.000				\$ 600.000.000
Funcionamiento					
Total	\$ 600.000.000				\$ 600.000.000

Ministerio de Defensa Nacional	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Inversión					
Funcionamiento	\$240.000.000	\$240.000.000	\$240.000.000	\$240.000.000	\$960.000.000
Total	\$240.000.000	\$240.000.000	\$240.000.000	\$240.000.000	\$960.000.000

Ministerio de Educación Nacional	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Inversión		\$ 600.000.000			\$ 600.000.000
Funcionamiento	\$240.000.000				\$240.000.000
Total	\$240.000.000	\$ 600.000.000			\$ 840.000.000

SENA	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Inversión		\$ 181.894.860	\$ 187.351.706	\$ 192.972.257	\$ 562.218.823
Funcionamiento					
Total		\$ 181.894.860	\$ 187.351.706	\$ 192.972.257	\$ 562.218.823

Nota: Para el Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social estos recursos no contemplan las acciones misionales de cada entidad.

IX. RECOMENDACIONES

Las entidades involucradas en esta política recomiendan al Conpes:

- Aprobar los lineamientos de política establecidos en este documento, así como el plan de acción presentado para erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial.

Solicitar a Acción Social, al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior y de Justicia:

- Crear el comité de coordinación para las estrategias de erradicación contra cultivos ilícitos, conformado por el CCAI (como coordinador del Plan Nacional de Consolidación), Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social, que se encargará de elaborar el Plan Nacional de Erradicación para la construcción de sinergias y la alineación de esfuerzos interinstitucionales y hará seguimiento a las actividades y objetivos previstos

Solicitar a Acción Social, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP

- Coordinar la priorización de los recursos requeridos para el proyecto "Implementación Programa Grupo Móvil de Erradicación FIP a nivel nacional", dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Solicitar a Acción Social, al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional:

- Elaborar la metodología para la detección regional detallada de cultivos ilícitos con el fin de obtener información sobre cultivos nuevos, en recuperación y resiembra, que incluya el estudio de costos para su implementación y presentarlo ante el Consejo Nacional de Estupeficientes.

- Promover la cultura de la legalidad y garantizar la judicialización efectiva, de acuerdo con el plan de acción presentado y en coordinación con las demás entidades involucradas en este documento de política.

Solicitar a Acción Social:

- Fomentar la atención a la comunidad afectada por los cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo, mediante iniciativas integrales y sostenibles de Desarrollo Alternativo, de acuerdo con el plan de acción presentado y en coordinación con las demás entidades involucradas en este documento de política.

X. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social – Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos, PCI. Informe Mercado de Drogas año 2009.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social – Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos - PCI, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDD. Estructura Económica de las Unidades Productoras Agropecuarias en Zonas de Influencia de Cultivos de Coca, regiones Sur de Bolívar y Nororienté. 2008.

Díaz, Ana María y Fabio Sánchez (2004). Geografía de los Cultivos Ilícitos y Conflicto Armado en Colombia. Documento CEDE -18. Universidad de los Andes, marzo de 2004.

Dirección Nacional de Estupefacientes. Observatorio de Drogas de Colombia. “Acciones y resultados”. 2005.

Dirección Nacional de Estupefacientes y Departamento Nacional de Planeación. “Gastos del Estado colombiano en la lucha contra el problema de las drogas: 2005-2006”. Bogotá, 2008.

Dirección Nacional de Estupefacientes y Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Estado colombiano en el problema de las drogas: 2007-2008. Bogotá, 2010.

Godson, citado por John Bailey, Director del Proyecto México, ¿Qué es cultura de la legalidad? Universidad de Georgetown, Washington DC. http://www.tribunademocratica.com/2007/08/que_es_cultura_de_la_legalidad.html
Informe de Gestión Grupo Móvil de Erradicación – GME. Año 2006.

Mockus Sivikas, Antanas, citado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDD en el documento “Des-cifrando las familias guardabosques – Línea Base y seguimiento Municipios Fases I y II, Indicadores 2006”.

Naciones Unidas. Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972.

Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución III E, vigésima sesión sobre el Control Internacional de Drogas. Viena, 8-10 de junio de 1998.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Acción Social. Estudio de Resiembra de los Cultivos de Coca Intervenido por los Grupos Móviles de Erradicación Manual –GME-. Bogotá, Colombia. 2009

Thoumi, Francisco (coordinador) y González, Santiago (asistente). La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante, Relatoría 02, Grupo de drogas.

XI. ANEXOS

A. Cuadro de estrategias de erradicación en Colombia

Estrategia de desarrollo alternativo implementada	Descripción	Principales componentes	Principales Logros	Limitaciones
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo alternativo, creado mediante Decreto 472 de 1996 y finalizado en el año 2005. Fue un programa que buscó responder a las necesidades de la población rural con una participación más activa del Estado, 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. El programa fue apoyado por la banca multilateral a través de Banco Interamericano de Desarrollo – BID–.	<p>a) El Desarrollo Regional, a través de la estructuración de Planes Regionales basados en procesos de identificación de necesidades con la comunidad;</p> <p>b) Los Pactos Sociales, materializados en los acuerdos con pequeños productores para llevar a cabo una erradicación paulatina de los cultivos ilícitos;</p> <p>c) La Participación Ciudadana, para promover la concertación con la comunidad en el proceso de formulación de los proyectos y colaboración de otros actores en la implementación de iniciativas de Desarrollo alternativo.</p>	Para 2001 el PLANTE beneficiaba a 4.336 familias que erradicaron 562 Has de cultivos ilícitos. La superficie de acción de este programa se estableció en 37.758 Has con proyectos de Desarrollo alternativo*	Débil capacidad de gestión. El dominio de intervención de este programa estuvo siempre muy lejos de cubrir la totalidad de zonas de producción de cultivos ilícitos. Los ritmos de ejecución previstos por la cooperación internacional y el Gobierno Nacional no estaban acordes a las dinámicas sociales, técnicas y culturales de las poblaciones, especialmente cuando se atendía comunidades indígenas.
CAMPO EN ACCIÓN	Programa financiado por el Fondo de Inversión para la Paz - FIP- Plan Colombia (2001-2003). Su objetivo era desarrollar Proyectos Productivos de Desarrollo alternativo con vocación agropecuaria, acuícola y, ambiental, caracterizados por asegurar: la cadena productiva, el impacto regional, la	<p>a) Proyectos Productivos en la perspectiva de Empresa Rural, al involucrar recursos provenientes del Fondo PLANTE, el Fondo de Inversión para la Paz -FIP- Plan Colombia y Alianzas Productivas con el Sector Privado;</p> <p>b) Proyectos según criterios de Sostenibilidad Ambiental como: la</p>	A través del programa Campo en Acción se benefició a más de 110.000 familias y se establecieron 157.026 Has con proyectos productivos (2003)**	Se evidenciaron problemas de formulación en los proyectos y falta de coordinación, lo cual hizo compleja su operación. Los procesos de evaluación y seguimiento se limitaron a fondos ejecutados, número de beneficiarios y hectáreas intervenidas, por lo cual se desconoce su impacto

	comercialización de productos y la organización social y empresarial de los pequeños y medianos productores, procurando sustituir los cultivos ilícitos, mediante la celebración de pactos de erradicación manual voluntaria.	protección de ecosistemas y el buen uso de los recursos naturales. c) Primeros Pactos de Erradicación Voluntaria.		social, económico y ambiental.
PDA	<p>Programa de Desarrollo alternativo, creado a través del CONPES 3218 de 2003, concebido inicialmente con metas programadas hasta 2006, que tenía por objeto:</p> <p>a) Consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión a partir del compromiso de no siembra ni resiembra;</p> <p>b) Brindar alternativas estables de ingresos, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas afectadas por cultivos;</p> <p>c) Promover procesos de desarrollo institucional y de legitimidad del Estado;</p> <p>d) Apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, participación y el control comunitario.</p>	<p>a) Proyectos productivos y de generación de ingresos, que ofrezcan fuentes lícitas de empleo e ingresos, contribuyendo a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades.</p> <p>b) Familias Guardabosques, busca vincular familias en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas, brindando un incentivo económico condicionado a no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y a favorecer la revegetalización natural y la conservación de ecosistemas naturales estratégicos.</p> <p>c) Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Monitoreo, la coordinación institucional a nivel nacional, regional y local pretende vincular todas las entidades presentes, para que intervengan en el proceso, asuman las responsabilidades que les corresponden y refuercen las acciones de los otros dos componentes.</p>	<p>Entre 2003 y 2006 El Programa Proyectos Productivos benefició a 26.388 familias, manteniendo libres de ilícitos alrededor de 70.357 hectáreas de cultivos lícitos.</p> <p>A su vez, el Programa de Familias Guardabosques hasta el año 2006 benefició a 53.111 familias, logrando mantener un área cercana a las 1.971.467 has en 1.098 veredas, libres de cultivos ilícitos***</p>	<p>La generación de control social, a través de la exclusión de veredas enteras de los beneficios asociados al PFGB, porque al menos uno de sus habitantes se resiste a eliminar sus cultivos ilícitos.</p> <p>El desplazamiento de cultivos ilícitos a zonas de Parques Naturales obligó al Gobierno a idear nuevas alternativas para garantizar la sostenibilidad de las acciones desarrolladas en el marco del PDA.</p>
PCI	El Programa Presidencial contra	Familias Guardabosques (PFGB), se	El Programa Proyectos Productivos,	No se han podido evitar la

	<p>Cultivos Ilícitos, fue creado en 2005 y existe actualmente bajo el nombre de Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos, está adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-</p> <p>El PCI recogió los esfuerzos del PDA y a su vez ha implementado la estrategia de erradicación manual forzosa.</p>	<p>enmarca en la Estrategia de Erradicación Manual Voluntaria del PCI, nació en 2003 y hasta el 2008 ha implementado cinco fases.</p> <p>Proyectos Productivos (PPP), también se enmarca en la Estrategia de Erradicación Manual Voluntaria, recogió los aprendizajes y algunos de los proyectos de Campo en Acción y esfuerzos de Desarrollo alternativo del gobierno anterior.</p> <p>Grupos Móviles de Erradicación (GME), hacen parte de la estrategia de Erradicación Manual Forzosa, y busca complementar los esfuerzos de lucha contra las drogas del Gobierno Nacional, especialmente los relacionados con la aspersión área.</p> <p>Proyectos Especiales, buscan la articulación y consolidación con las diferentes áreas del PCI, con el fin de disminuir la dependencia económica de la producción de hoja de coca, en zonas afectadas por los cultivos ilícitos y el narcotráfico.</p>	<p>ha promovido el establecimiento y/o mantenimiento de 94.093 has de proyectos legales (café, cacao, caucho, palma de aceite, forestales, y otros) con una inversión de de \$ 74.668 millones y un apalancamiento de recursos provenientes de cooperantes del orden de \$ 171. 491 millones de pesos.</p> <p>El Programa de Familias Guardabosques desde su inicio y hasta abril de 2010, ha intervenido en 23 departamentos, 126 municipios, vinculando a 113.779 familias, a las cuales se les han entregado \$732.090 millones de pesos (a valores corrientes). El programa ha manteniendo libres de ilícitos un total de 3.876.687 has.</p> <p>Grupos Móviles de Erradicación – GME han erradicado desde 2005 y hasta abril de 2010, 311.531 has de cultivos de coca, Entre 2005 y 2009 se contrataron entre 3.588 y 29.087 erradicadores por año.***</p>	<p>deforestación y desbordamiento de la frontera agrícola, el deterioro del tejido social y la pérdida de vocación agrícola legal y de confianza en las instituciones por causa de los cultivos ilícitos. Se mantienen porcentajes de resiembra del 31% después de la intervención del GME.</p>
--	---	--	--	---

* "Les cultures Illicites en Colombie", Joseph Pouzoullic, UFR de Géographie Paris IV, 2003.

** "Los Resultados del Plan Colombia 1999-2003", DNP, Diciembre 2003.

*** SIGOB, GME y Sistema de Información del PCI.

Fuente: DNP-DJSG, DDR, 2009.

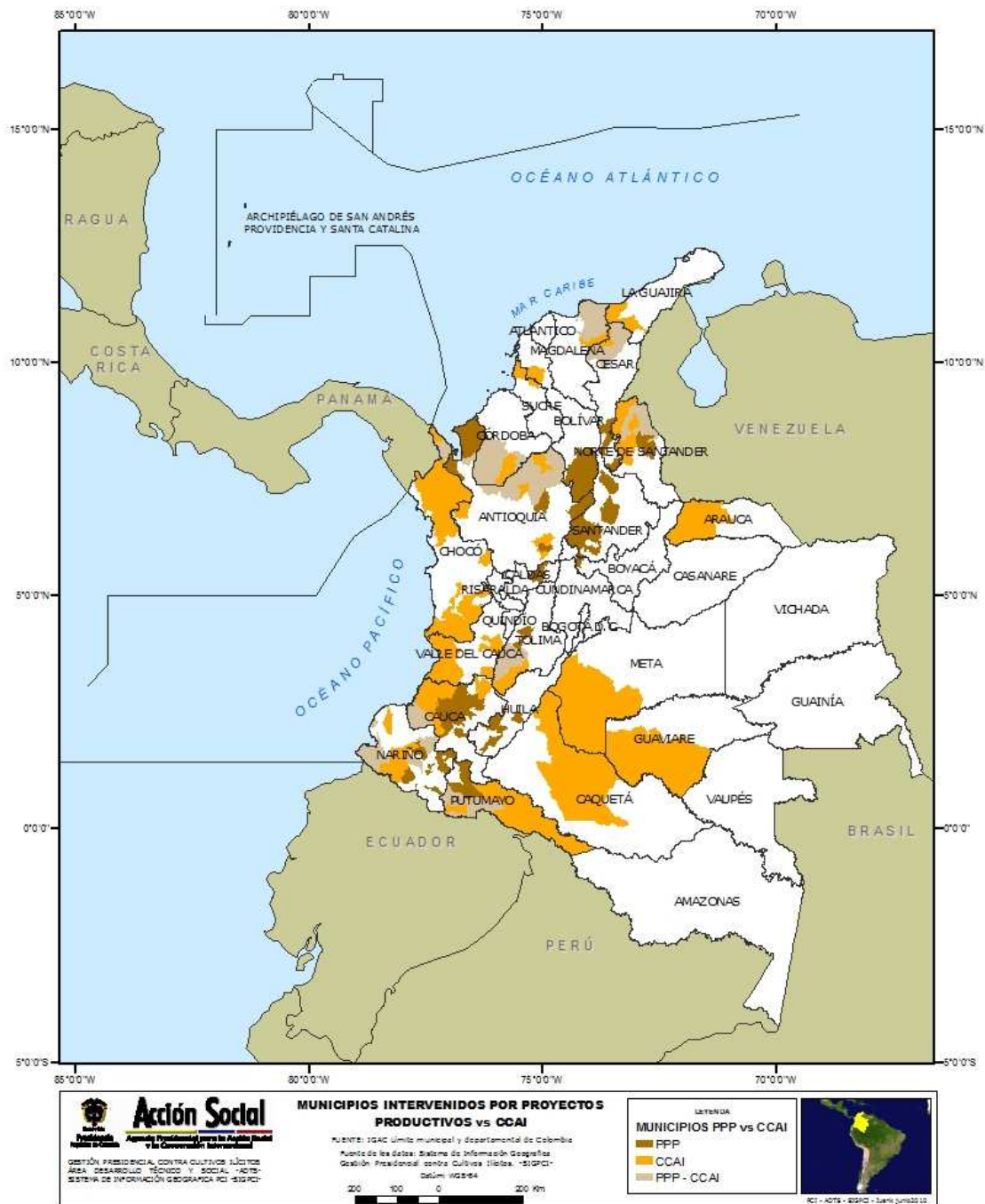
B. Fases del Programa Familias Guardabosques

FASE	PERIODO	ANOS	MONTO INCENTIVO CONDICIONADO BIMESTRAL	NÚMERO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS
I – II	2003 - 2007	3	\$ 833.000	36.222
III	2006 - 2009	3	\$ 600.000	17.409
IV	2007 - 2009	1.5	\$ 408.000	33.545
V	2008 - 2010	1.5	\$ 408.000	19.743
VI	2009 - 2010	2.5	\$ 408.000	6.874
Total				113.779

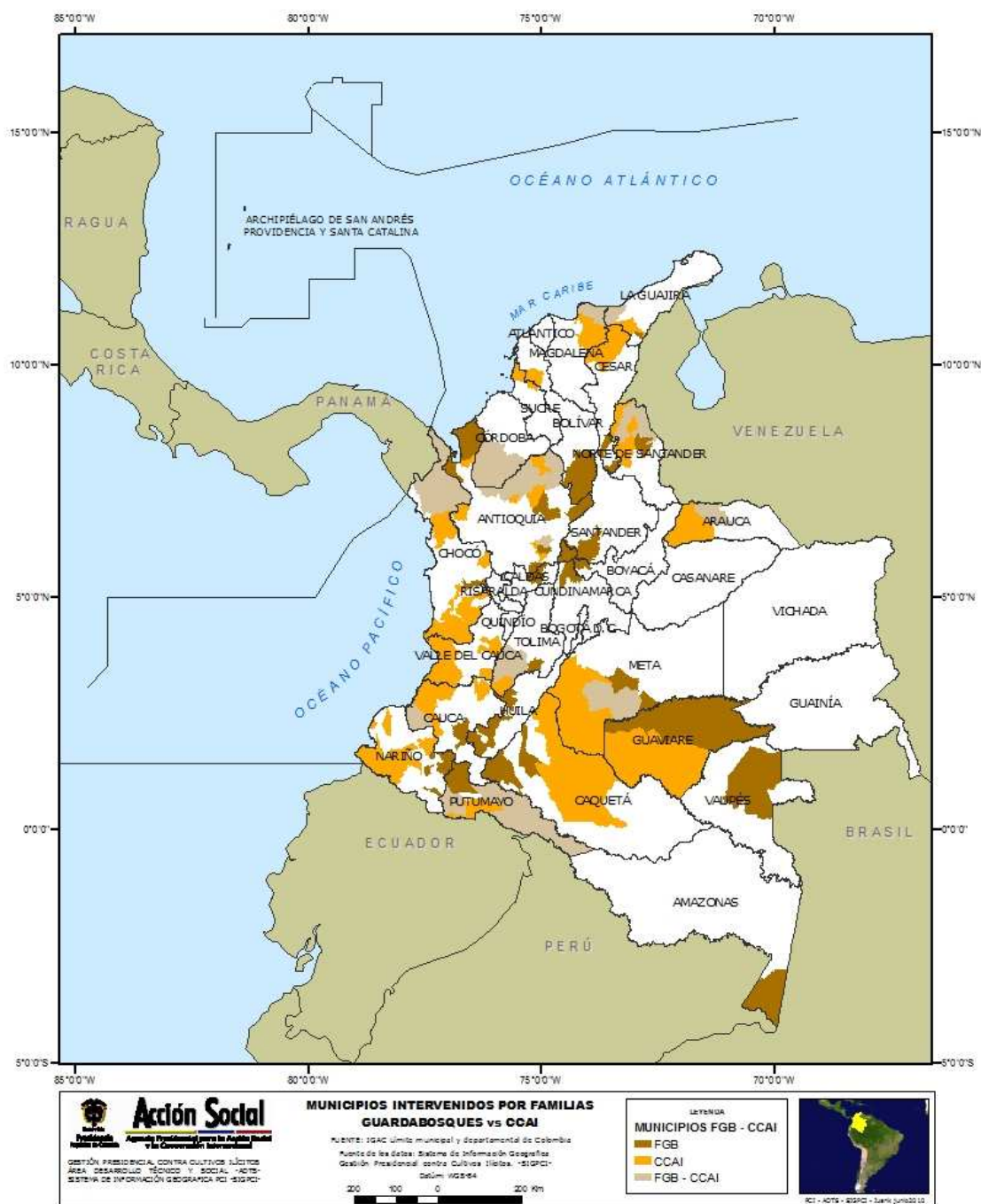
NOTA: Durante la fase II el valor del incentivo disminuyó de \$833.000 a \$600.000.

Fuente: Sistema de Información del PCI - SIPCI 31 de mayo 2010

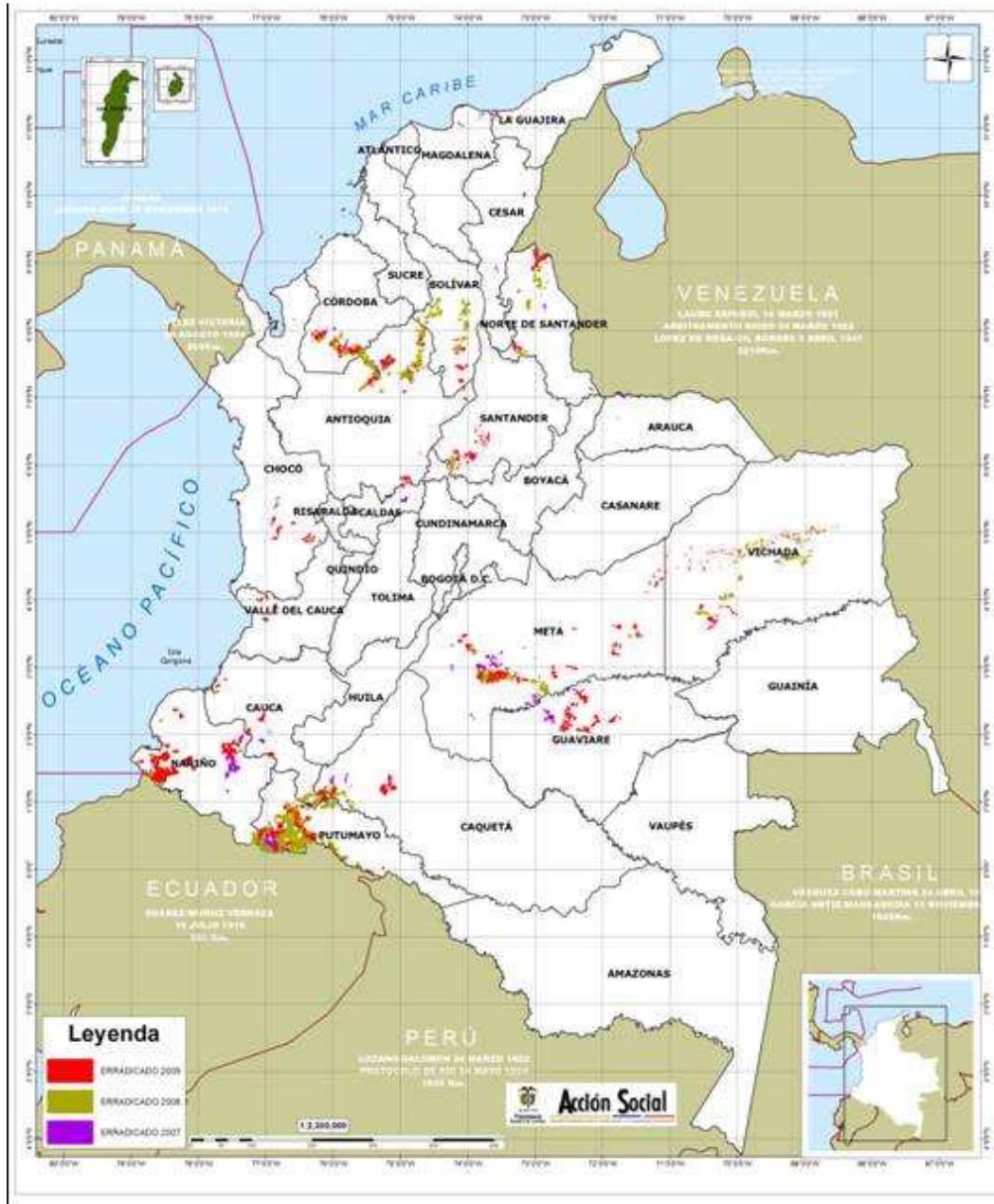
C. Mapa con áreas de intervención de proyectos productivos y municipios CCAI (2009).



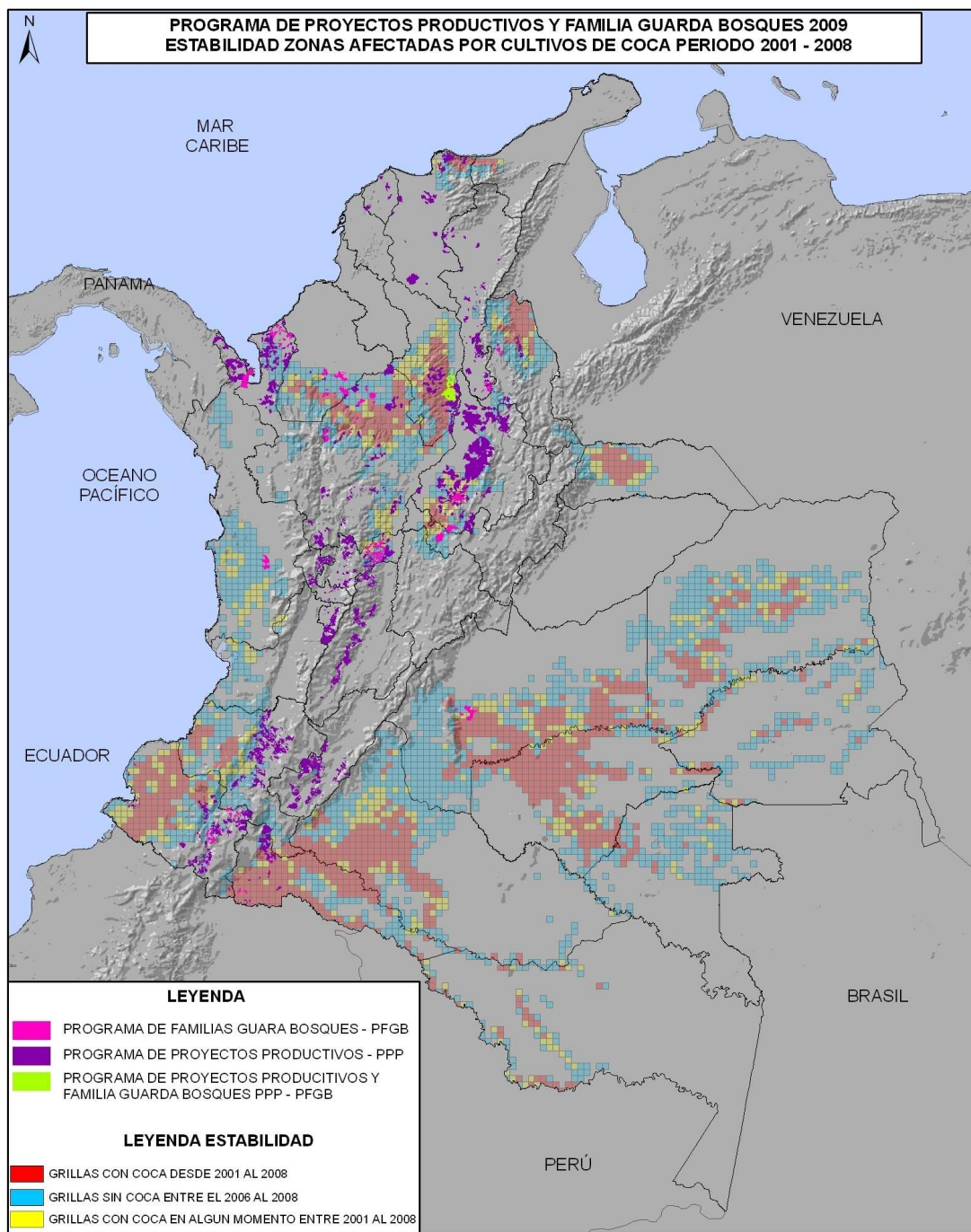
D. Mapa con áreas de intervención del Programa familias guardabosques y municipios CCAI (2009).



E. Mapa con áreas de intervención de Grupos móviles de erradicación (2009)



F. Mapa desarrollo alternativo (2009) y estabilidad zonas con cultivos (2001-2008).



G. Víctimas en procesos de erradicación 2005-2010

Víctimas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Policías muertos	2	28	13	11	13	5	72
Policías heridos	8	37	24	49	78	26	222
Erradicadores muertos	0	8	4	6	4	3	25
Erradicadores heridos	4	13	5	31	38	20	111
Heridos Ejército Nacional	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	44	
Muertos Ejército Nacional	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2	
Heridos Armada Nacional	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2	
Muertos Armada Nacional	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2	

Fuente: Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Con corte junio 20 de 2010. Jefatura de Operaciones del Ejército Nacional con corte junio 20 de 2010, y Armada Nacional con corte junio 8 de 2010.