

Anexo 1. Revisión de las políticas estatales de lucha contra el narcotráfico desde una perspectiva de lucha contra la corrupción¹.

Contenido

1. Introducción.....	1
2. Análisis de las políticas de lucha contra el narcotráfico desde un enfoque de prevención de la corrupción	2
2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.	2
2.2. Política Ruta Futuro.	5
2.3. Política de estabilización “Paz con legalidad”.....	10
2.4. Plan Marco de Implementación.....	14
3. Bibliografía.	17

1. Introducción.

El presente anexo identifica las acciones e iniciativas de lucha contra la corrupción dentro de las políticas de lucha contra el narcotráfico en Colombia, y realiza un análisis para determinar tanto los aspectos positivos, como los riesgos de corrupción.

Para su elaboración se tomaron fuentes de información oficial y documentación relacionada con la lucha antidrogas del actual Gobierno colombiano, específicamente las estrategias de lucha contra el narcotráfico recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Ruta Futuro liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Política de estabilización “Paz con legalidad”, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de paz en los puntos referentes a narcotráfico, y también algunos documentos complementarios como los últimos informes del Observatorio de Drogas Colombia, el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia 2019 de UNODC, los informes de avance de organismos de control

¹ Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea como parte del Proyecto CRIMJUST, en el marco del Programa *Global Illicit Flows*. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Transparencia Internacional y en ningún caso puede considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o de los socios implementadores de CRIMJUST, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) e INTERPOL.

y de entidades encargadas de la lucha contra las drogas y los correspondientes documentos de avance de las políticas de lucha contra el narcotráfico del Gobierno Nacional.

2. Análisis de las políticas de lucha contra el narcotráfico desde un enfoque de prevención de la corrupción.

A partir del análisis de los diferentes documentos de la acción pública del Gobierno nacional, se identificaron algunos aspectos que llaman la atención por representar debilidades relacionadas con la prevención de la corrupción. Dichos aspectos pueden ser entendidos como alertas, en tanto que indican alguna ausencia o punto débil al que se debe prestar atención desde la institucionalidad encargada de la lucha contra el narcotráfico.

Los riesgos de corrupción se identifican en términos de visibilidad, institucionalidad, control y sanción, específicamente en ámbitos como: divulgación de la información pública, existencia y condiciones de las medidas anticorrupción, gestión de la planeación, participación ciudadana, rendición de cuentas a la ciudadanía; también se identifican las medidas que contribuyen a prevenir la corrupción, analizando la pertinencia de dichas medidas para combatir la corrupción.

Con base en lo anterior, se presentan una serie de recomendaciones enfocadas a fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en los tomadores de decisiones del poder público asociados a la lucha contra el narcotráfico.

2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) las acciones para la lucha contra el narcotráfico se encuentran en cuatro subcapítulos, dentro de la línea de seguridad ciudadana y la defensa nacional². Estos acápite presentan un diagnóstico sobre la presencia y el crecimiento de cultivos ilícitos en el país y su relación con los fenómenos sociales y políticos que vive el país. El Plan hace énfasis en la ampliación de la presencia de las entidades del Estado y la efectividad de su gestión, como medidas para garantizar la efectividad de las estrategias en contra del narcotráfico.

También se plantean diez estrategias, al respecto: (i) implementación de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, (ii) sustitución y reducción de cultivos ilícitos en

² Línea denominada “Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana” que se compone de los subcapítulos de diagnóstico, objetivos y estrategias y metas.

cabeza de los Ministerios de Defensa y Justicia; (iii) adopción de estrategias que potencien las capacidades de las fuerzas militares; (iv) establecimiento de medidas de control en los ríos para afectar la movilidad de los actores armados en el negocio del narcotráfico; (v) centralización y administración de la información producida por todas las entidades responsables de la implementación de la política, (vi) desarrollo de iniciativas de política pública, (vii) estudios en coordinación con otras entidades, en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia; (viii) acción coordinada nacional e internacional para fortalecer el control y la fiscalización de sustancias químicas, (ix) erradicación de zonas de miedo y la comercialización local de drogas en entornos priorizados, y (x) participación de Colombia en diferentes foros y escenarios internacionales (Presidencia de la República, 2019, págs. 59-95).

Identificación de riesgos de corrupción³.

- Ausencia de acciones de transparencia, ética, participación y lucha contra la corrupción en la lucha contra el narcotráfico.

Los apartados dedicados de forma exclusiva a la lucha contra las drogas no contemplan de forma particular mecanismos definidos para la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, lineamientos éticos que propenden por mitigar los riesgos en contra de la administración pública, o para la articulación de las alertas emitidas por los organismos de control.

El apartado de transparencia recoge transversalmente los ámbitos de “Aseguramiento de la institucionalidad fiscal”, “Iniciativas de regulación para la profundización financiera”, “Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial”, “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social” e “Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad”. No obstante, ninguno de éstos contiene menciones claras sobre su aplicación para las acciones y programas relacionados con el narcotráfico.

Se entiende que la transparencia, al ser un tema transversal a las diferentes líneas del Plan de Desarrollo, debe contar con una estrategia amplia y de fácil aplicación para los diferentes sectores, sin embargo, esto no excluye la necesidad de un lineamiento de transparencia o ética particular para las acciones de lucha contra el narcotráfico. De hecho, la existencia de este tipo de lineamientos podría representar avances significativos en términos de prevención de la corrupción.

³ En esta sección se revisa exclusivamente el Plan en su relación con las acciones de lucha contra las drogas. No se están tomando acciones de fortalecimiento de la transparencia que se presentan de manera general en el Plan.

- Debilidad en las herramientas de promoción del acceso a la información.

Dentro de la estrategia de lucha contra las drogas se resaltan dos metas: aumentar el porcentaje de implementación del mecanismo de información para el control del cannabis y la elaboración de estudios realizados por el Observatorio de Drogas de Colombia; metas que no vienen acompañadas por un programa bajo el cual puedan desarrollarse.

Estas dos metas tienen una relación estrecha con la consolidación y difusión de información del estado real del problema de las drogas en el país, y del estado de avance y progreso de las políticas gubernamentales en la materia. Por lo tanto, las fallas en su implementación tienen un efecto directo en la visibilidad de las actuaciones gubernamentales, y de las acciones de lucha contra el narcotráfico.

- Metas de erradicación demasiado ambiciosas y difíciles de controlar.

Para el cuatrienio 2018-2022, el PND plantea un incremento en la meta de erradicación cercano al 96% de la base con la que se inicia el gobierno, pasando de 148.000 a 280.000 hectáreas de erradicación por parte de las fuerzas militares y de policía (Presidencia de la República, 2019, pág. 94).

Establecer metas de difícil alcance puede generar en los servidores públicos una presión por cumplir con los números establecidos acompañado por poca verificación del cumplimiento de las metas y decisiones técnicas de carácter discrecional que pueden llevar a irregularidades en los procesos.

Medidas que contribuyen a la prevención de la corrupción.

El PND contempla al narcotráfico como uno de los fenómenos de alta preocupación en materia de seguridad; en medio del diagnóstico el Plan considera los diferentes actores involucrados en este delito, teniendo en cuenta cada uno de los procesos y eslabones en la cadena ilegal. Se presenta adicionalmente la relación entre la producción de droga, y la generación de otros delitos y, a su vez, las consecuencias en materia política, social y ambiental derivadas de este flagelo. Sin embargo, en cuanto a medidas preventivas, las menciones solamente hacen referencia al acceso a la información pública de las entidades encargadas de la lucha contra el narcotráfico.

Ahora bien, debe destacarse que dentro del Objetivo “Política integral de lucha contra las drogas (erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consumo y acción unificada)” se incluye la implementación del Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral contra las Drogas, como parte del Observatorio de Drogas de Colombia. Este observatorio busca la centralización y administración de la información de las entidades, lo que permitiría disminuir el riesgo de opacidad en la gestión de las entidades a la vez que

facilitaría el seguimiento a cada una de las estrategias. Además, esta información es fundamental para la toma de decisiones, garantizando tanto la confidencialidad requerida por los servicios de inteligencia, como la entrega de información útil a la ciudadanía y a los órganos de control.

El Plan delega en el Observatorio de Drogas de Colombia la elaboración de estudios coordinados con otras entidades para generar documentos que faciliten la publicación de información relativa al estado de la estrategia, sin interferir en los controles de seguridad requeridos en materia de inteligencia y estrategia.

En el mismo sentido se considera de alto impacto que en el Plan se incluya la delegación a la Dirección de Sustitución de Cultivos de la elaboración de un informe que permita consolidar una base clara, completa y acertada sobre la realidad de la sustitución de cultivos, brindando así, por medio del trabajo articulado con el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas una rendición de cuentas a las comunidades más afectadas por el flagelo del narcotráfico en el país. No obstante, es necesario tener en cuenta la salvedad de que, a pesar del alto impacto evidenciado aquí, no existen medidas que contrarresten la posible falta de veracidad en la información que allí se reporta.

Pertinencia de las acciones que contribuyen a la lucha contra la corrupción.

Al tener en cuenta el objetivo que cumple el Plan Nacional de Desarrollo de constituirse como herramienta rectora y marco para las entidades de la rama ejecutiva se entiende que éste no debe contar con un amplio desarrollo técnico y de los detalles de cada sector o estrategia. Sin embargo, el PND expone como amenazas para la legalidad en el país tanto a la corrupción, como al narcotráfico (entre otras), no se describen acciones particulares para combatir el fenómeno de la corrupción que sean transversales dentro del marco de la lucha contra el narcotráfico.

En resumen, aunque en el PND no se evidencia la articulación entre la lucha contra la corrupción y la lucha contra las drogas, se reconocen los avances que recoge el Plan en cuanto a acceso a la información pública, y producto de la revisión realizada del documento, se considera que en términos generales existen actualmente retos en definir acciones articuladas de prevención y lucha contra la corrupción, como participación ciudadana, control social, seguimiento a planes, programas y proyectos, rendición de cuentas, veeduría, entre otros.

2.2. Política Ruta Futuro.

En desarrollo de la estrategia para la lucha contra las drogas el Gobierno Nacional propone la Política de Ruta Futuro, que busca intervenir en todo el proceso derivado del consumo de drogas, desde la sensibilización en procura de la prevención del consumo, hasta el control de

las diferentes estructuras involucradas en la producción, transporte, distribución y venta de las drogas. También incluye el control de las consecuencias sociales, ambientales económicas y políticas del narcotráfico y busca restaurar la presencia estatal en los territorios más afectados por este flagelo.

Esta política cuenta con cinco pilares: (i) la reducción del consumo de drogas y su impacto, (ii) reducir la disponibilidad de drogas, (iii) desarticular y afectar las estructuras criminales, (iv) generar un impacto en las economías y rentas criminales, y (v) la generación de condiciones territoriales que impulsen el desarrollo de economías lícitas y ambientalmente sostenibles.

La Política está a la cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, y cuenta con el apoyo de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Salud y Protección Social, Agricultura y Desarrollo Sostenible, Defensa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Unidad de Información y Análisis Financiero, entre otras.

Por medio de la revisión realizada, es posible resaltar el carácter global desde que se ha estudiado el problema del narcotráfico para la construcción de la Política, entendiendo en cada una de las etapas y actores, y buscando generar un impacto en los mismos.

En materia de lucha anticorrupción dentro de la Política Ruta Futuro, se destacan las estrategias establecidas en los pilares para: reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos y, afectar las economías y rentas criminales que serán descritas más adelante.

Identificación de riesgos de corrupción.

- Falta de acciones para garantizar el derecho de acceso a la información.

La implementación de una política para controlar, mitigar y reparar el impacto del narcotráfico requiere de la acción conjunta de diferentes actores e instituciones, que cuentan con distintos enfoques, funciones, responsabilidades y por lo tanto con diferente tipo de información. En tal sentido, es importante articular los esfuerzos para garantizar tanto el acceso a los diferentes documentos que componen la Política, así como a todos aquellos que brinden información sobre avances y cumplimiento.

Sin embargo, esta política no incluye los términos en los cuales deberá cumplirse con el acceso a la información para la ciudadanía. Esta no es una tarea menor puesto que al involucrar la política a un gran número de actores y responsabilidades, se requieren lineamientos claros.

Por otro lado, aunque el documento de la Política Ruta Futuro se encuentra publicado en el sitio web del Observatorio de Drogas Colombia, los informes de seguimiento no se encuentran disponibles en el portal web de Observatorio de Drogas de Colombia, ni en los portales web de las entidades involucradas a ésta.

- Ausencia de medidas de promoción de la participación ciudadana.

En el texto de la política solo se incluyen acciones puntuales en la toma de decisiones relativas a la erradicación y a la sustitución de cultivos con la participación de la comunidad indígena, dejando de lado a otras comunidades y víctimas del narcotráfico, y no incluyendo tampoco acciones de participación en otros temas que se encuentran dentro de la política y que también son del interés de las comunidades.

- Ausencia de medidas de prevención de la corrupción en la Política Ruta Futuro.

En el documento no se encontraron acciones encaminadas a prevenir hechos de corrupción. Si bien cada entidad puede contar con lineamientos en la materia, la política Ruta Futuro por su alto grado de importancia, el número de entidades que agrupa y porque está enfocada en combatir el narcotráfico que es un fenómeno estrechamente ligado a la corrupción, debería incluir medidas particulares de lucha contra la corrupción.

- Ausencia de estándares o lineamientos éticos especializados.

La Política tampoco ofrece lineamientos de ética o una estrategia para mitigar el riesgo de delitos contra la administración pública o de hechos de corrupción. Si bien cada una de las entidades cuenta con un código de ética que fundamenta su accionar en el marco de los parámetros de la administración pública, al enfrentarnos a un flagelo que históricamente ha logrado permear instituciones de las diferentes ramas del poder público, es necesario contar dentro de la política con estrategias especializadas para las entidades que luchan contra el narcotráfico, con el fin de promover un buen comportamiento ético y prevenir posibles hechos de corrupción.

Medidas que contribuyen a la prevención de la corrupción.

Al analizar los pilares propuestos por la Política, se encuentra que la transparencia y la integralidad constituyen principios rectores de la Política. Al respecto, se puede destacar de esta Política en materia de medidas que contribuyen a prevenir la corrupción, las siguientes:

- Mejoras en el manejo de la información y en su acceso al público.

El pilar 4 de la Ruta Futuro, denominado “Afectar las economías y rentas criminales.” contempla como objetivo estratégico “interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes”, definiendo el acceso a la información como una

herramienta necesaria para el debido funcionamiento de la Política. (Ministerio de Justicia, 2018 , págs. 61-63).

Si bien este objetivo estratégico hace referencia a mejoras en los procesos de entrega de información entre las entidades vinculadas a la Política, debido al funcionamiento de las redes, existe una gran cantidad de información que pueda catalogarse como de alta confidencialidad y por ende no puede ser compartida con la ciudadanía. En efecto es positivo que se garanticen medidas para que las entidades compartan entre sí su información de interés, más aún cuando es un reto para esta Política, lograr que las entidades trabajen de manera conjunta intercambiando información correspondiente a la afectación de las economías y rentas criminales.

En lo referente a la rendición de cuentas, la Política toma en cuenta el principio participativo al considerar en su planteamiento la importancia de contar con espacios de difusión que permitan la entrega de información, y la necesidad de realizar este ejercicio en el nivel nacional, departamental y municipal.

En el pilar segundo, el objetivo que busca reducir las vulnerabilidades territoriales aclara que, con el fin de alcanzar el fortalecimiento técnico de la política y de asegurar la transparencia, la rendición de cuentas de los niveles municipal y departamental deberá contar con el acompañamiento y la supervisión del nivel nacional.

Finalmente, se destaca que en el pilar tercero se establecen los objetivos para “Desarticular y afectar las estructuras criminales” que contempla los controles policivos y las acciones de inteligencia, investigación y judicialización, teniendo en cuenta los riesgos asociados con el manejo y la administración de la información, a los cuales añade la cooperación internacional como seguimiento externo, generando un impacto efectivo en los diferentes actores involucrados en el ciclo del narcotráfico.

- Medidas de participación ciudadana.

Respecto al pilar 2 denominado “Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos”, la estrategia contempla generar espacios de dialogo y participación con las comunidades indígenas, tales como: la aplicación de consultas previas para el acuerdo de la estrategia de eliminación de cultivos, la asistencia técnica y metodológica para la construcción de Planes de vida, promoción del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos, apoyo a la justicia autóctona para atención de casos relacionados con sustancias psicoactivas.

Así mismo por medio del objetivo estratégico “Reducir los cultivos ilícitos” se establece la necesidad de que los planes de sustitución de cultivos ilícitos se realicen de forma

concertada con la comunidad, sin embargo, la Política no indica el espacio por medio del cual deberá realizarse dicha concertación.

En términos generales no se contemplan espacios de participación amplia de la ciudadanía, más allá de la mención a las comunidades indígenas, se debe integrar a otras comunidades minoritarias que han sido afectadas por el flagelo del narcotráfico y que, por sus condiciones, constituyen un eslabón débil dentro de la cadena de producción; para las cuales también se deben generar espacios de participación y control ciudadano permanentes.

- Medidas de seguimiento y evaluación.

En lo correspondiente a medidas para el seguimiento y/o evaluación de la Política, en el objetivo de “control de las estrategias para el control de sustancias y precursores químicos” se plantea la necesidad de mejorar las capacidades institucionales y la correcta gestión de la información para impactar en el seguimiento a las actividades derivadas de la Política y así mismo, en la evaluación de las estrategias de impacto sobre cada uno de los actores de la cadena de producción.

Por otro lado, se encuentra el objetivo “Impulsar la generación de conocimiento, seguimiento y evaluación de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas de Colombia” el cual no solo concibe el seguimiento a la política, sino que demanda de las entidades, la generación de herramientas y procesos claros para garantizar la efectividad, la eficacia y el impacto de la política. (Ministerio de Justicia, 2018 , págs. 70-72).

Dentro de la Política también se destaca el objetivo de “Reducir las vulnerabilidades territoriales” (asociado al pilar segundo), el cual incluye ampliar capacidades de la Procuraduría regional y la Controlaría, con el fin de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

- Afectación de las economías y rentas ilegales.

Sí bien el pilar segundo de la Política “Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos”, se concentra en el grueso de las estrategias de reducción de cultivos y control de la comercialización de drogas, tres de sus cuatro objetivos estratégicos contemplan algunas medidas que contribuyen generar un ambiente favorable para la prevención de la corrupción (Ministerio de Justicia, 2018), dentro de las que sobresale la interrelación con la que se considera la reducción de los cultivos ilícitos, y la reducción de la vulnerabilidad de los territorios, promoviendo en éstos la presencia y la infraestructura estatal como medidas de impacto que garanticen la conservación en el tiempo de los resultados obtenidos por medio de la aplicación de la Ruta Futuro.

El pilar cuarto “Afectar las economías y rentas criminales” incluye el objetivo de “Interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes”, buscando identificar y valorar los riesgos relacionados con el lavado de activos, y actualizar constantemente los mecanismos por medio de los cuales se emitan las alertas, generando un sistema de monitoreo y seguimiento del Sistema ALA/CFT con una amplia intervención de las entidades de control (Ministerio de Justicia, 2018 , págs. 65-66).

En este mismo pilar el objetivo estratégico de “Afectar la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior” incluye optimizar el recurso humano especializado en el proceso de extinción de dominio y la recuperación de activos en el exterior, disminuyendo así el riesgo correspondiente a dificultades en la gestión derivadas de las debilidades del talento humano (Ministerio de Justicia, 2018 , pág. 64). Esto es una iniciativa importante porque busca mejorar las capacidades y garantizar la idoneidad del personal encargado de realizar labores sensibles como las relacionadas con el control y la recuperación de activos que hagan parte de las economías criminales relativas al narcotráfico.

Pertinencia de las acciones que contribuyen a la lucha contra la corrupción.

Si bien en la Política se plantean actividades que cubren en buena medida algunos riesgos de corrupción, ésta no incluye una estrategia particular orientada a la prevención de la corrupción. Aunque las acciones de promoción de la transparencia y la rendición de cuentas se mencionan como un principio rector de la política, esto no se desarrolla dentro de la política. Cabe anotar que las estrategias de transparencia y rendición de cuentas no son por sí solas suficientes para luchar contra la corrupción, sino que se debe contar con estrategias que combatan el fenómeno de manera transversal en cada uno de los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico. Además, como ya se ha mencionado, la Política no incluye espacios continuos de rendición de cuentas ni medidas claras para la publicación de información.

En los diferentes pilares de la Ruta Futuro, se destaca que haya estrategias relacionadas con la lucha contra la corrupción dentro de los objetivos de cumplimiento de la Política, así como la identificación de riesgos de corrupción asociados al manejo de la información en las entidades encargadas de la lucha contra el narcotráfico; no obstante, es importante que se fortalezcan estas medidas y que se trabaje en incorporar acciones preventivas contra la corrupción, en el mejoramiento de estándares éticos, en promover la participación ciudadana y en garantizar el acceso a la información pública que se deriva de la política.

2.3. Política de estabilización “Paz con legalidad”.

La Política de estabilización “Paz con legalidad” fue creada en el año 2018 por el Gobierno del presidente Iván Duque con el fin de adaptar los lineamientos del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno anterior y las FARC-EP a los estándares de legalidad propuestos por el actual Gobierno, para el desarrollo de sus diferentes puntos. En el tema de lucha contra el narcotráfico esta política plantea acciones relacionadas directamente con el punto 4 del Acuerdo final de paz: “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

La Política “Paz con legalidad”, plantea en primer lugar una Institucionalidad transversal del Gobierno Nacional para la Estabilización, dentro de la cual se incluye un primer nivel de institucionalidad denominado “Coordinación de las políticas relevantes”, relativo a la creación de una mesa de dirección estratégica para los temas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes, presidida por el Presidente de la República.

En los diferentes acápites que desarrollan la Política, se hace referencia a temas relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Concretamente en su capítulo 6, referente al Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), en el cual se plantean acciones de integralidad con el desarrollo rural y con las estrategias de lucha contra las drogas, en cuanto a:

- Diagnóstico y planeación.
- Articulación.
- Esfuerzos para el desarrollo de los territorios y las familias.
- Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.

La Política “Paz con legalidad” incluye un anexo titulado “Lo que la Administración del Presidente Iván Duque recibió”, correspondiente a los avances, fortalezas, debilidades y aspectos por mejorar que tuvo el gobierno anterior en cuanto a la implementación del Acuerdo final de paz hasta el año 2018; allí se encuentra un capítulo que también se refiere a la lucha contra el narcotráfico y al problema de las drogas ilícitas (capítulo 9), presentando algunos datos de base para el trabajo del gobierno, como el aumento de las cifras de coca plantada, el proceso de planeación PDET – PNIS, la financiación del PNIS, las vinculaciones de las familias al programa, los cronogramas e identificación de proyectos productivos para las familias, la desarticulación de las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria con las Fuerzas Militares, los mecanismos de monitoreo y seguimiento, la Estrategia “Formalizar para sustituir”, las inconsistencias en el Plan de Atención Inmediata (PAI) comunitario, la recuperación ambiental y sus enfoques étnico y de género, el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y la prevención del consumo de drogas.

Identificación de riesgos de corrupción.

- Ausencia de disposiciones de prevención de la corrupción.

A lo largo de la política no se encuentran disposiciones relacionadas con la transparencia, acceso a la información pública, o tampoco lineamientos concretos en materia de ética más allá de la mención de cero tolerancia a la criminalidad y de exigencia de apego a la legalidad de las familias que participen en el PNIS.

Además, aunque la mayoría de los documentos de la política se encuentran publicados en la página web de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, no es posible encontrar allí el plan de acción de la Política, documento fundamental para entender y hacer seguimiento a su ejecución.

Respecto al Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS (capítulo 6), no se encuentran medidas anticorrupción, así como tampoco hay una identificación de posibles riesgos de corrupción⁴.

- Deficiencias en el Sistema de Información para el Posconflicto SIIPO.

En el tema de rendición de cuentas, la Política “Paz con legalidad” hace un diagnóstico de lo recibido del gobierno anterior, mencionando que el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO, “... *no cuenta con la totalidad de metas dispuestas para los 501 indicadores de PMI, lo que impide realizar el seguimiento y la evaluación a la implementación. Como resultado, el sistema no genera reportes para la toma de decisiones*”. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018, pág. 50). Sin embargo, la Política “Paz con legalidad” no presenta tampoco otras herramientas para cumplir con este propósito, ni propone la creación de espacios para rendir cuentas a la ciudadanía, de hecho, los espacios de participación ciudadana planteados tienen propósitos de planeación y de otro tipo de actividades, como participación en el otorgamiento de subsidios y capacitaciones acerca de proyectos productivos.

- Riesgos relacionados con la ejecución del presupuesto del PNIS.

Con relación a la ejecución del presupuesto del PNIS, la Contraloría General de la República en su cuarto informe de seguimiento a los recursos del Posconflicto (2020), señala algunos riesgos en la ejecución de este presupuesto, dentro de los cuales se encuentran:

- El riesgo de sostenibilidad financiera del plan, pese a que se mantienen los compromisos con 82.240 familias del Programa, y cuyo efecto es el retraso en el cumplimiento de los compromisos con las familias del programa

⁴ A pesar de que no se encuentran allí los riesgos, un insumo importante para la comprensión de esta debilidad es el documento “Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz” publicado por Transparencia por Colombia en el 2020.

- Los retrasos en los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI), que también genera incumplimientos con las familias. También se mencionan los rezagos en la implementación de cada una de las fases y componentes del PNIS, lo que se traduce en que solo 727 familias habían culminado sus procesos de sustitución de cultivos ilícitos a 31 de marzo de 2020.
- El riesgo de una baja articulación de la estrategia de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro en los municipios donde coinciden con el PNIS, lo que genera una posible duplicidad en la presupuestación y asignación de recursos, así como en la política pública

Este tipo de hallazgos evidenciados por el órgano de control fiscal son relevantes dentro del presente análisis, ya que la Política “Paz con legalidad” interviene directamente en la ejecución del PNIS, el cual es un programa ejecutado de acuerdo a la armonización con la Política de lucha contra el crimen organizado en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes que se plantea desde la Política “Paz con legalidad”; por lo que estas alertas son importantes a la hora de ver si la ejecución de lo dispuesto por la Política se hace de manera íntegra y transparente.

Medidas que contribuyen a la prevención de la corrupción.

- Medidas de participación y control social.

La Política “Paz con Legalidad” reitera el compromiso de involucrar a la ciudadanía en la planeación de las actividades del PNIS, especialmente en lo que concierne a la planeación de los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA, los cuales tienen un enfoque cercano a las comunidades de las zonas priorizadas por el PNIS para su implementación. Al respecto, es posible evidenciar que a la fecha ya hay avances en la planeación participativa de iniciativas de desarrollo en los municipios PNIS de coincidencia PDET y de no coincidencia PDET (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, págs. 17-19).

- Evaluación y Seguimiento.

La Política “Paz con Legalidad” plantea diversos mecanismos de seguimiento, dentro de los que se destaca el fortalecimiento a la supervisión de los convenios con diferentes organizaciones en materia contractual, estableciendo procedimientos técnicos y jurídicos para tal fin. Así mismo, se estableció un rediseño y formulación del sistema de información del PNIS a partir de la organización de bases de datos que estaban dispersas, lo que facilita el control a la gestión de la ejecución de la política. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, pág. 9).

Pertinencia de las acciones que contribuyen a la lucha contra la corrupción.

En términos generales, no se evidencia un enfoque anticorrupción en la Política “Paz con legalidad”, o que por lo menos la transparencia sea uno de los principios orientadores dentro de la misma. El documento no plantea medidas anticorrupción concretas, ni aborda la identificación de riesgos de corrupción.

Aunque esta política incluye el diagnóstico de lo recibido por el gobierno anterior, las medidas que contempla no están enfocadas a prevenir la corrupción o a fortalecer ejercicios de transparencia en la lucha contra las drogas.

Se debe tener en cuenta el seguimiento hecho por la Contraloría General de la República a la ejecución del PNIS, puesto que en este programa se centran las acciones de la Política “Paz con Legalidad”. Este seguimiento alerta sobre los rezagos presupuestales y los posibles incumplimientos en la ejecución de lo pactado con las familias beneficiarias del programa. Estas alertas son un llamado de atención a lo que se está ejecutando, porque de no corregirse pueden generar delitos o hechos de corrupción a futuro que tendrían un efecto directo en la institucionalidad de la lucha contra las drogas en el marco del posconflicto. (Contraloría General de la República, 2020)

Como un punto a destacar de esta Política es el enfoque de participación ciudadana. Este se espera que sirva como una medida para combatir la corrupción en los nodos de cultivo de producción del narcotráfico, los cuales tienen mayor impacto en esta Política.

2.4. Plan Marco de Implementación.

El Plan Marco de Implementación, (PMI) del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, es un documento creado por el Gobierno Nacional con la aprobación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI) en el año 2018, y busca dar una orientación a las políticas públicas derivadas del Acuerdo final de paz para los siguientes 15 años, a partir de su implementación. *“El documento contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo Final, organizados por cada punto del mismo, incluyendo los capítulos sobre enfoques de género y étnico”* (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 2).

Las acciones de lucha contra el narcotráfico se describen en el capítulo 1 de Diagnóstico, metas trazadoras, estrategias e indicadores para la implementación del Acuerdo final, el cual destina su numeral 4 a la “Solución al problema de las drogas”. Allí se contempla un diagnóstico de la situación, para luego dar paso a los objetivos, y luego a un apartado sobre Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, Planes integrales de desarrollo con participación de las

comunidades -hombres y mujeres- en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos, posterior a esto se encuentran los apartados sobre Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública, y sobre la Política para la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Finalmente, el PMI tiene contemplados entre sus anexos unas metas trazadoras y unos indicadores temáticos, dentro de los que también se hace referencia al numeral de solución al problema de las drogas, y que también es útil para entender las líneas de acción que se plantean el documento.

Identificación de riesgos de corrupción.

El PMI no plantea un diagnóstico de riesgos de corrupción, por lo tanto, no se determinan medidas específicas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, el PMI incluye la obligación de crear de una estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico por parte de la Secretaría de Transparencia. En este caso, el PMI indica que la estrategia debería hacerse en 2017, pero la Secretaría de Transparencia solicitó ampliar esta fecha para tenerla lista en el año 2022, por lo que actualmente no es posible evaluarla ya que se encuentra en proceso de elaboración (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 120).

En el numeral 4 del PMI no se encuentran lineamientos éticos relacionados con las acciones a implementar para la solución al problema de las drogas. La creación de lineamientos éticos especializados para la lucha contra el narcotráfico sería positiva y constituiría una buena práctica para fortalecer transversalmente las disposiciones institucionales de la lucha contra las drogas.

En cuanto a la vigilancia de los entes de control, el cuarto informe de seguimiento a los recursos del posconflicto, elaborado por la Contraloría General de la República, hace seguimiento a lo dispuesto en el PMI. Los hallazgos relacionados en el capítulo de solución al problema de las drogas (con excepción de lo encontrado en el PNIS, que ya fue descrito) señalan algunos riesgos, como por ejemplo que no se ha puesto en marcha el “Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas” ni el “Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas”, tampoco se ha finalizado la formulación de la política criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal y hay rezagos en la ejecución de la Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. (Contraloría General de la República, 2020, págs. 307-308)

Medidas que contribuyen a la prevención de la corrupción.

El PMI le da importancia a la relación entre la corrupción y el narcotráfico al disponer que la Secretaría de Transparencia elabore la Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. A pesar de que esta estrategia no está terminada todavía, es una buena práctica que desde el PMI se establezca esta obligación para que el país cuente con una política como esta. Además, se debe enfatizar que no hay muchas acciones de carácter público que en efecto tengan en cuenta la relación entre estos dos fenómenos, para diseñar estrategias que permitan enfrentarlos de manera integral.

En términos de fortalecimiento institucional, el PMI plantea una propuesta de mecanismos que comprometan a las empresas importadoras, productoras y comercializadoras de sustancias químicas controladas que pueden ser utilizadas para la producción de droga. Este compromiso incluye la adopción de medidas de transparencia y controles de uso final de insumos. También incluye una revisión de los mecanismos actuales, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho mediante la elaboración de Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 119).

En cuanto al tema de participación ciudadana y control social, el PMI plantea acciones de participación ciudadana en diferentes apartados, el primero de ellos es en la elaboración de los PISDA (el cual también está en la Política “Paz con legalidad), y luego en la revisión y ajuste de la política frente al consumo de drogas ilícitas. Esta política incluye acciones de seguimiento en el PMI mediante la creación de un sistema de seguimiento y de un plan de acción que permitan ejercer control a la ejecución de la política.

Por último, en el Plan se encuentran acciones específicas de rendición de cuentas en el numeral 4 de solución al problema de las drogas. El PMI establece la creación de un sistema de rendición de cuentas sobre el Acuerdo Final de Paz que involucre todos los numerales del Plan el cual debe incluir también la ejecución de todas las disposiciones para la solución al problema de las drogas.

Pertinencia de las acciones que contribuyen a la lucha contra la corrupción.

A lo largo del numeral 4 del PMI, es posible encontrar indicaciones de prácticas de transparencia. También le da atención al problema de la corrupción y dispone medidas que apunten a enfrentarlo en su relación con el narcotráfico, como por ejemplo la indicación de hacer una estrategia que afronte este problema.

Sin embargo, desde el punto de vista de la ejecución del PMI, llaman la atención las debilidades encontradas por la Contraloría General de la República en el seguimiento que hace a la ejecución de los recursos de todo el PMI. Si bien los ejercicios de planeación son

destacables se espera que la ejecución también lo sea, y el hecho de que se encuentren rezagos, atrasos y posibles incumplimientos representa una alerta para tener en cuenta.

Ahora bien, ese debe destacar el enfoque participativo que tiene el PMI en su punto de solución al problema de las drogas, así como el acceso a la información vía web para hacer seguimiento al avance de las estrategias planteadas. Esta disposición demuestra el buen ejercicio de transparencia activa por parte de la entidad encargada del PMI y el compromiso que hay por involucrar a la ciudadanía en los aspectos de lucha antidrogas del posconflicto. Asimismo, es significativo el hecho de que en la página del DNP se encuentre publicado el PMI, e incluso se encuentre desagregado punto por punto permitiendo encontrar gran cantidad de información al respecto. También se resalta el hecho de que el DNP haya desarrollado la plataforma del SIIPO (tarea dispuesta en el PMI), para mostrar el seguimiento de cada punto del PMI y de otras políticas del posconflicto, y permite ver el estado de avance desagregado de cada subcapítulo de los documentos; esto es sin duda un aspecto destacable por la labor que ejerce el DNP en cuanto a la transparencia y el acceso a la información del PMI y de las diferentes disposiciones asociadas al posconflicto.

A pesar de las buenas prácticas identificadas, los temas de transparencia y medidas contra la corrupción deben ser transversales dentro del PMI, en especial en lo relacionado con la solución al problema de las drogas; esto con el fin de que las iniciativas se den de manera articulada en función de fomentar la participación ciudadana y el control social, mejorar los lineamientos éticos, y estimular la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en todas las disposiciones que desde el documento se plantean.

3. Bibliografía.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2018). *Política Paz con Legalidad*. Bogotá, Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). *Avance a la sustición con Legalidad, 29 meses*. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Plan Marco de Implementación. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Marco de Implementación. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo.

Ministerio de Justicia. (2018). Ruta futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas. Bogotá.

Presidencia de la República. (2019). Ley 1955. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>