

Cuatro cosas que tienen que pasar en Colombia para lograr el tránsito a economías legales

Ana María Rueda

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

13

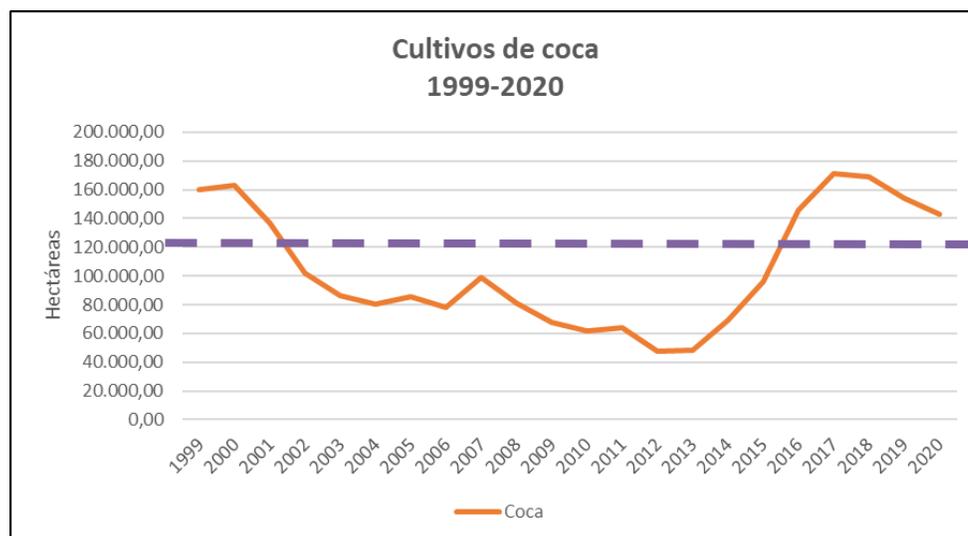
Cuatro cosas que tienen que pasar en Colombia para lograr el tránsito a economías legales

Ana María Rueda¹

En Colombia hoy se produce más cocaína que en toda su historia y se cultiva coca en las mismas proporciones del final de la década de los 90 (gráfico 1), a pesar de la implementación de variados, y por algunos años sostenidos, programas de desarrollo alternativo y estrategias de erradicación.

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Gráfico 1. Cultivos de coca de 1999 a 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información de Drogas de Colombia del Observatorio de Drogas de Colombia.

De acuerdo con la información oficial que se produce a nivel nacional, departamental y municipal, y la que ha recopilado la FIP en el seguimiento a los cultivos ilícitos, no se puede asegurar que los cultivos de coca² se encuentran en una tendencia a la baja. Al contrario, son varias las razones para inferir que los riesgos de resiembra en este momento son muy altos:

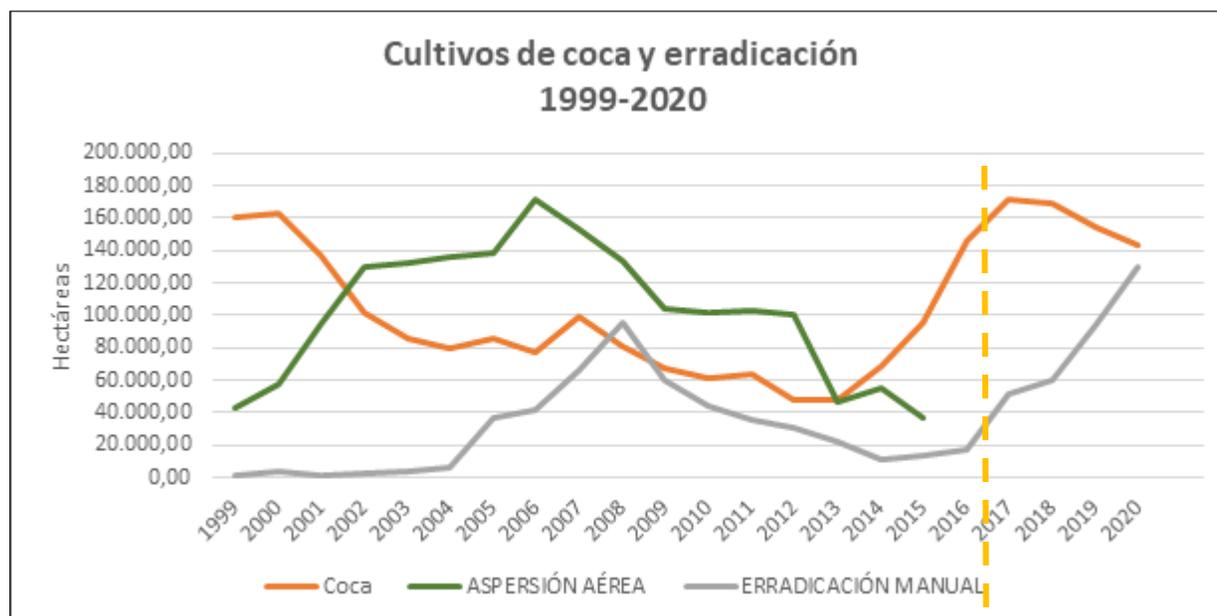
- La diversificación de los grupos criminales y su presencia en nuevas y tradicionales áreas de cultivos ilícitos, algunas de ellas controladas anteriormente por las FARC

¹ Investigadora del área de Dinámicas del Conflicto de la Fundación Ideas para la Paz.

² Este informe se concentra en los cultivos de coca por ser los predominantes en Colombia y porque no existe información oficial detallada sobre los cultivos de marihuana y amapola.

- El control territorial que están ejerciendo grupos criminales dedicados a las rentas ilegales, que se traduce en algunos casos en el aumento de hechos victimizantes en estas áreas y en presiones a las comunidades y nuevos incentivos para volver a sembrar o aumentar los cultivos de coca.
- Los incumplimientos y demoras del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que han generado inconformismo e incentivos para la resiembra de coca.
- El aumento de estos cultivos en áreas de importancia ambiental, en especial en los Parques Nacionales Naturales y en sus zonas adyacentes, así como su concentración en resguardos indígenas y consejos comunitarios. Estas tres áreas concentran el 48% de la coca que se cultiva en todo el territorio nacional.
- La erradicación forzosa como la principal estrategia a pesar de las dificultades en su implementación, los altos riesgos de resiembra y sus modestos resultados. Los grandes esfuerzos del actual gobierno en la erradicación manual (alrededor de 100.000 hectáreas erradicadas en 2019 y 2020) han resultado en pequeñas reducciones del cultivo, equivalentes a solo un 7% de 2019 a 2020 (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Cultivos de coca y erradicación de 1999 a 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Sistema de Información de Drogas de Colombia del Observatorio de Drogas de Colombia.

Estos datos indican que las políticas para reducir los cultivos ilícitos no han logrado disminuir los incentivos para el cultivo de coca en el país. Las aproximaciones territoriales dan cuenta de algunos casos en los que los cultivos ilícitos se han reducido significativamente o han desaparecido. Pero, a nivel nacional, la magnitud del problema no ha cambiado. Para entenderlo con cifras: el informe de monitoreo anual³ indica que el 84% de la coca identificada en el 2020 se encuentra en áreas que siempre han tenido coca.

³ Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021).

Esta información indica que a pesar de que las políticas de gobierno han logrado disminuir la coca en periodos anteriores —el más notorio en 2012 y 2013, cuando solo se reportaron alrededor de 48.000 hectáreas—, no ha sido posible sostener estos logros en el largo plazo. Por el contrario, en respuesta a la erradicación,⁴ los cultivos se fueron moviendo a áreas en las que el gobierno no puede erradicar sin procesos de consulta previa, como en los resguardos o los consejos comunitarios, y a áreas protegidas, donde no puede usar herbicidas. Como resultado, más del 60% de estos cultivos están fuera de la frontera agrícola⁵, son un motor de la deforestación⁶ y han alterado las tradiciones y formas de vida de comunidades étnicas.

Más recientemente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC) ha venido alertando, en los informes anuales, sobre la tendencia a la concentración de los cultivos de coca, que se empezó a reportar desde 2011 y se consolidó hace cinco años, particularmente en zonas de frontera y en áreas geoestratégicas para el tráfico de cocaína, en los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Cauca, Bolívar y Antioquia.⁷

A pesar de contar con información relevante de carácter técnico sobre los cultivos ilícitos a partir de sistemas de monitoreo e información administrados por la Policía Antinarcoóticos y por UNODC, no se identifica una estrategia clara frente a los cultivos ilícitos. En 2018, el Gobierno publicó la nueva política de drogas Ruta Futuro, que detallaba una visión de transformación territorial para abordar la problemática de los cultivos ilícitos. Con esta política intentó reanudar la aspersión aérea, pero no ha logrado superar las limitaciones jurídicas impuestas inicialmente por la Corte Constitucional y después por varias demandas interpuestas por actores de la sociedad civil.

El Gobierno también creó en 2018 la estrategia Zonas Futuro, orientada a «proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado»⁸ en cinco regiones —Catatumbo, Pacífico nariñense, Bajo Cauca y sur de Córdoba, Chiribiquete y Arauca—, y continuó la implementación del PNIS a pesar de su oposición al Acuerdo de Paz y de las limitaciones presupuestales y técnicas que venían del gobierno anterior.

De estas iniciativas, no se encuentran reportes con resultados diferentes a los avances en erradicación, interdicción y número de familias que han recibido los beneficios del PNIS. Tradicionalmente, la estrategia antinarcoóticos se ha medido con indicadores meramente operativos que dan cuenta de las acciones de control de las drogas y contra los grupos criminales, y sus resultados se proyectan en la reducción de las hectáreas cultivadas con coca.

A pesar de años de lecciones aprendidas y de contar con suficiente información técnica para definir una estrategia que logre impactar de forma sostenida las dinámicas de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, la «estrategia» ha operado bajo una visión simplista y lineal que busca logros anuales en hectáreas de coca con base en sumas y restas.

4 La erradicación se puede hacer manualmente, de forma voluntaria o forzosa, o mediante aspersión, bien sea terrestre o aérea.

5 Bernal, J. L., Garzón, J. C. & Riveros, C. (2020). Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones. Bogotá: FIP.

6 De acuerdo con el IDEAM, los cultivos de coca son causantes directos del 7,54% de la deforestación y causantes indirectos del 22,4%.

7 En los censos anuales de los cultivos de coca, y de manera específica en el último publicado en 2021, UNODC reporta la concentración de la coca en nueve «enclaves productivos», los cuales se describen como puntos calientes donde se ha presentado una concentración de cultivos de coca altamente significativa (hectáreas sembradas por kilómetro cuadrado) en los últimos cinco años y donde la persistencia del fenómeno ha sido superior a cuatro años, con una tendencia a la integración y encadenamiento in situ y una posible especialización de procesos productivos (cultivo y procesamiento).

8 Ley 1941 de 2018. En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89840>.

Eso explica por qué la política antinarcoóticos no ha logrado el tránsito de estos territorios a economías legales: porque este no ha sido el objetivo. Conseguirlo requiere que «la lucha contra el narcotráfico» se conecte con las agendas de desarrollo, seguridad y ambiente, y que estas confluyan en la búsqueda de la transformación territorial. Por lo tanto, para que esta visión se posicione en las políticas públicas, se concrete en una estrategia clara y se implemente efectivamente, el próximo gobierno deberá tener en cuenta las siguientes recomendaciones, que presenta la FIP a partir de la información recopilada para el desarrollo de investigaciones y a partir de diálogos sobre cultivos ilícitos:

1. Construir sobre lo construido

- Es necesario capitalizar y aprovechar los avances de programas en curso que le apuntan a la transformación territorial, como la estrategia de Zonas Futuro, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el PNIS. El primero avanzó en la construcción de Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) en cada una de las cinco regiones priorizadas con la visión de la transformación territorial y el objetivo de contar con estrategias diferenciadas para transitar hacia economías legales, bajo el supuesto de la coordinación de varias agendas y sectores.

Los PDET se diseñaron de manera participativa en 16 subregiones y están avanzando en su implementación en 170 municipios, 95% de ellos con cultivos de coca. El PNIS vinculó en 56 municipios a más de 99.000 familias que erradicaron de forma voluntaria 44.557 hectáreas de coca, y a pesar de los incumplimientos muchas de ellas han expresado estar comprometidas con la sustitución, más del 90% se han beneficiado con varios de los componentes del programa y el 32% (26.083) están desarrollando algún tipo de proyecto productivo.

- Hay que fortalecer la institucionalidad que se creó para liderar la estrategia de transformación territorial. En cada uno de los gobiernos de los últimos 20 años ha cambiado la institucionalidad responsable del desarrollo alternativo o de sustitución de cultivos, lo que ha obligado a trazar nuevos diseños institucionales y ha implicado la pérdida de las capacidades ya instaladas en las agencias y en los funcionarios, la erosión de las relaciones de confianza construidas con las comunidades y otros actores locales, y la necesidad de idear nuevos mecanismos de articulación institucional.

2. Focalizar, priorizar y programar para el corto, mediano y largo plazo

- El desarrollo no se consigue en el corto plazo. La transformación territorial y la construcción de Estado y de ciudadanía requieren políticas que trasciendan los periodos de las administraciones y garanticen la continuidad de los programas y la consecución de los objetivos a largo plazo. Aun así, es posible planear en las estrategias hitos a corto y mediano plazo para que cada gobierno pueda comunicar sus esfuerzos y logros a la opinión pública y a la comunidad internacional.

- No existe la capacidad para resolver los problemas asociados a los cultivos ilícitos en todo el país y estos no se pueden resolver de la misma manera en todo el territorio nacional. Para lograr los objetivos, y para que estos sean sostenibles en el tiempo, se requiere focalizar y priorizar zonas, definir la estrategia para cada área, programar las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo, y monitorear los avances para adaptar la estrategia a cambios en las dinámicas. Todo esto se debe hacer con base en información y criterios técnicos y con la capacidad del Estado.

- La disponibilidad de información permite diseñar estrategias específicas para cada área de intervención⁹. El gobierno, UNODC e investigaciones académicas han desarrollado modelos de análisis y categorizaciones del territorio que permiten su caracterización e incluso la previsión de tendencias a futuro de acuerdo con las dinámicas de los cultivos a lo largo del tiempo, la ubicación geoestratégica de las áreas, la productividad de la hoja de coca, la presencia o control de organizaciones criminales, los indicadores socioeconómicos, otras dinámicas comerciales en el territorio y las condiciones administrativas específicas como las de los resguardos indígenas, los consejos comunitarios, las zonas de frontera, las áreas protegidas o las zonas de reserva forestal.

- Documentos de análisis y publicaciones académicas han identificado que la escasa conectividad vial, los indicadores socioeconómicos relacionados con la baja cobertura de servicios públicos y la educación, y algunos hechos asociados al deterioro de la seguridad son las variables que presentan correlaciones más robustas con la presencia de cultivos ilícitos. La estrategia de transformación territorial debe identificar palancas que puedan jalonar el cambio en cada territorio. Por ejemplo, en las lecciones aprendidas del desarrollo alternativo se ha indicado que la conectividad vial y la infraestructura son necesidades clave para atraer el desarrollo económico. Los análisis de contexto a escala territorial deberán trazar la hoja de ruta y orientar la forma más efectiva para atraer el desarrollo en cada área de intervención.

- Se deben proponer alternativas para promover el desarrollo económico en estos territorios identificando oportunidades económicas que respondan a las necesidades particulares de las áreas y anclarlas a las agendas y presupuestos de otros sectores (agrícola, comercial, científico, ambiental, etc.). En el ámbito rural es preciso fortalecer las economías campesinas y avanzar hacia la actividad industrial, concretar encadenamientos productivos y asegurar la comercialización de los productos. Es necesario también promover otros sectores como el de servicios, la bio economía, la educación o la tecnología para diversificar las oportunidades económicas y comerciales en los territorios. Todo esto se debe hacer con la identificación previa de oportunidades productivas y comerciales y de la demanda principalmente local y regional de productos y servicios en el área de intervención.

3. Conectar las agendas y políticas públicas que apuntan al desarrollo de los territorios

- Es fundamental que las Fuerzas Militares y la Policía se alineen con los objetivos orientados a la transformación territorial. Para ello, como mínimo, se requiere, por un lado, empoderar a la(s) agencia(s) a cargo de la agenda de desarrollo para que ejerzan liderazgo e influencia institucional y, por el otro, diseñar incentivos para que los indicadores de éxito de la fuerza pública apunten a la transformación territorial, y no únicamente a logros operativos en el corto plazo. Esto permitirá asegurar la articulación de la agenda de seguridad con la agenda de desarrollo.

- Los cultivos ilícitos generan deforestación y otros daños al ambiente, y dinamizan otras causas de la deforestación como el acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la tala de bosques y la minería ilegal¹⁰. Teniendo en cuenta que una buena parte de los cultivos ilícitos se encuentran en áreas de especial interés ambiental, la sostenibilidad de la transformación territorial en estas áreas dependerá de la articulación con la agenda ambiental del país.

⁹ Es necesario avanzar con el monitoreo de los cultivos de amapola y marihuana.

¹⁰ Bernal, J. L., Garzón, J. C. & Riveros, C. (2020). Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones. Bogotá: FIP.

- El potencial ambiental en Colombia puede generar desarrollo económico en las comunidades campesinas y al mismo tiempo apalancar la conservación de las áreas protegidas cultivadas con coca. Para lograrlo se deben celebrar acuerdos de conservación con estas comunidades mediante la implementación de alternativas productivas sostenibles, programas de pagos por servicios ambientales y acceso a la propiedad de la tierra fuera de estas áreas o contratos de uso en Zonas de Reserva Forestal¹¹.

4. Fortalecer a los actores clave para garantizar la sostenibilidad de la estrategia

- El gobierno central no tiene la capacidad para diseñar, planear, ejecutar y monitorear la política de drogas. No es posible avanzar hacia la transformación territorial ni garantizar su sostenibilidad sin la acción y corresponsabilidad de las autoridades regionales y municipales, así como de las comunidades, la sociedad civil organizada y el sector privado. El gobierno nacional puede potenciar y promover la acción de otros actores y facilitar la implementación removiendo obstáculos administrativos que entorpecen y demoran la acción del Estado en su conjunto.
- Para continuar la descentralización, se requiere avanzar en el fortalecimiento de las administraciones locales mediante la transferencia de conocimiento, la generación de capacidades institucionales, los mecanismos de transferencia de recursos y la creación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que fomenten la participación y el control de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos locales.
- El sector privado está en capacidad de apalancar programas con apoyos técnicos y financieros y por lo tanto se debe potenciar e incentivar su participación. Además, tiene el potencial de facilitar y aportar conocimiento en materia de mercados, comercialización, logística, industrialización, innovación y productividad.
- Es necesario entender y fortalecer los liderazgos comunitarios y otras formas de gobernanza como oportunidades para el desarrollo y para reducir la legitimidad de las organizaciones criminales. Para lograrlo se deben formular, implementar y monitorear las estrategias y sus programas con las comunidades para que estas las apropien, se ajusten a su visión del territorio y contribuyan a la construcción de ciudadanía, al fortalecimiento de procesos comunitarios y asociativos, al desarrollo de conocimiento y a la construcción de confianza entre las comunidades y el Estado.
- Las comunidades se pueden empoderar mediante la intervención de núcleos geográficos completos. Las experiencias del desarrollo alternativo demuestran la efectividad de vincular a toda la población que dentro de un núcleo geográfico comparta las dinámicas sociales y las relacionadas con los cultivos, independientemente de que sus miembros cultiven o no coca o ejerzan otros roles alrededor del cultivo. De esa manera, se fortalecen los vínculos comunitarios y el compromiso de todos hacia objetivos comunes, y se avanza gradualmente hacia la transformación de un área afectada. Lo contrario, conocido comúnmente como «intervención tipo queso gruyère¹²», estimula la relación de tipo asistencialista entre el Estado y las comunidades, y elimina las oportunidades de autorregulación frente a los cultivos ilícitos y el control de los grupos criminales.

¹¹ Garzón, J. C., Rueda, A. M. & Sudarsky, J. (2021). Los acuerdos de conservación con las comunidades campesinas. Una ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos ilícitos en las áreas protegidas. Bogotá: FIP.

¹² Ilustra una intervención que no cubre un área geográfica en su totalidad sino fragmentos dentro de esa área geográfica, lo que visualmente se asemeja a los huecos de un queso gruyère.