FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

No. 70 | Septiembre | 2017

Economía y Política

Sustitución de cultivos ilícitos: hora de mostrar resultados

Editor: Victor Saavedra
Director Ejecutivo Fedesaarrollo: Leonardo Villar
Comentarios a: vsaavedra@fedesarrollo.org.co

Introducción

Uno de los principales riesgos en el post-acuerdo con las FARC es que se consoliden redes que suplan los espacios abiertos por esta guerrilla (y eventualmente del ELN), por lo cual el aumento del área cultivada, y del número de familias dedicadas a la producción de coca pueden comprometer los beneficios del proceso de paz. En 2016, según el monitoreo que realiza la Oficina de las Naciones Unidos contra la Droga y el Delito (UNODC), en Colombia hubo un incremento frente al año anterior de 52% en el área cultivada, llegando a 146 mil hectáreas, con lo que se consolida una tendencia de crecimiento que ha hecho que el área se multiplique por tres desde 2012.

Las opciones para hacer frente a este fenómeno son la erradicación aérea, la erradicación manual, o la interdicción en el tráfico. Este documento considera estas alternativas y las normas que ha expedido el gobierno en el desarrollo de la política pública. Se han expedido decretos a través de la figura del *fast-track*: el decreto 896 de 2017, que implementa el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y el decreto 249 de febrero de 2017, que abreviaba la contratación de operadores en sustitución obligatoria de cultivos por parte de la Policía Nacional, pero que fue declarado inexequible por la Corte Constitucional. Como una política complementaria que hace parte de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz se expidió el decreto 893 de 2017, que reglamenta los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

A la luz de esta reglamentación es necesario abordar el tema de la implementación de la sustitución voluntaria de cultivos, los incentivos que se generan en la población, y la efectividad de las alternativas de política en la erradicación aérea y manual y la interdicción.

1. Estado de la producción de coca

En 1999, en el punto más alto del área cultiva de coca en el país, el gobierno de Andrés Pastrana diseñó un programa de cooperación con Estados Unidos. Desde el año 2000 y hasta el 2015 se ejecutó el Plan Colombia. La inversión

anual conjunta de los Estados Unidos y de Colombia, en el componente militar ascendió a un punto del PIB. Los dos principales objetivos del Plan Colombia eran la reducción en la producción y tráfico de drogas, y el mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país[1].

Sobre el cumplimiento del primer objetivo, de lucha contra el narcotráfico, es posible diferenciar tres periodos. Las dos mediciones sobre el área cultivada de coca en el país que realizan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y por el gobierno de los Estados Unidos, muestran un estancamiento del potencial de producción entre 2002 y 2006, una tendencia decreciente en el área cultivada entre 2007 y 2013 -con una reducción que alcanzó el 51%-, y un aumento de 2013 a 2016 cifrado entre 133% y 203%, dependiendo de la fuente[2] (ver Gráfico 1).

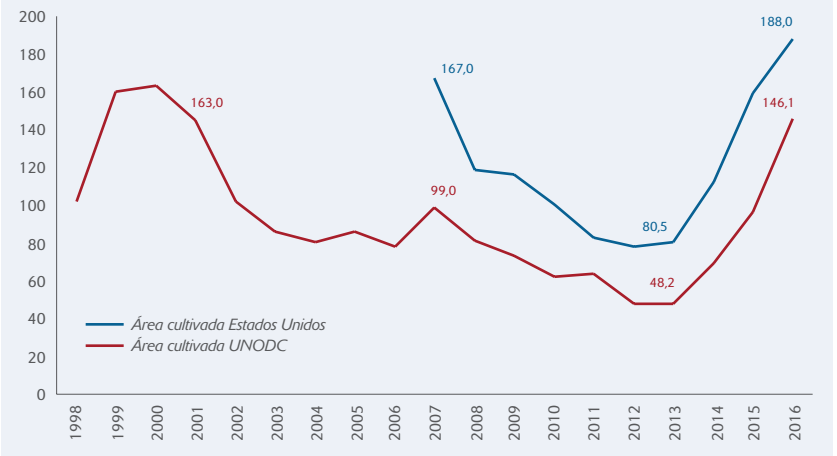
Según ambas mediciones, el área cultivada alcanzó en 2016 el nivel más alto en la última década, y según Naciones Unidas el país ha llegado a los mismos niveles que tuvo en 2001 cuando inició el Plan Colombia. Consistente con la tendencia del área cultivada, la producción de cocaína se ha triplicado desde 2012. Para 2017 la DEA espera incluso un aumento del potencial de producción, así permanezca constante el área cultivada, debido a la maduración de los cultivos.

Según el Reporte 2017 de las Naciones Unidas, son tres los factores que permiten explicar el aumento en el área cultivada: la reducción de la presión estatal sobre la producción ilícita, la reducción del nivel de riesgo percibido por la suspensión de la aspersión aérea, y la generación de incentivos al establecimiento de cultivos como mecanismo de negociación futura con el Estado en los programas de sustitución.

Aunque existen diversas opciones para afectar la producción y comercialización de drogas, como imponer controles a los precursores químicos, la destrucción de laboratorios y la incautación de cargamentos en su ruta a Estados Unidos y Europa, en Colombia la principal estrategia para reducir la producción de cocaína ha sido la erradicación de cultivos, que se puede dividir en dos tipos: aspersión aérea y erradicación manual. Sin embargo, como se verá en la Sección 2, ambas formas de erradicación han venido experimentando una reducción considerable en los últimos 4 años.

Sobre la distribución geográfica de la producción, ha habido una tendencia a la concentración del área sembrada en unos cuantos nodos productivos. En 10 municipios se ubica el 48%

Gráfico 1. Área cultiva hoja de coca y erradicación en manual y aérea, 2007-2016
(Miles de hectáreas)



Fuente: UNODC, 2004-2017, DEA Intelligence brief, agosto 2017.

[1] Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), *Balance Plan Colombia 1999-2005* (Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2006).

[2] En 2016 la producción de hoja de coca se incrementó 33,5% frente al año anterior, y la producción potencial de cocaína en 34%.

del área sembrada (liderados por Tumaco, 16%, Tibú, 9% y Puerto Asís, 5%) y tres departamentos (Norte de Santander, Nariño y Putumayo) aportan dos tercios del área sembrada del país. Asimismo, en Nariño y Norte de Santander se observó la mitad del incremento del área sembrada en el país en 2016. Los aumentos del área cultivada se concentran en zonas donde hubo producción previamente, en zonas de frontera, en corredores de salida de droga y donde hay grupos ilegales hegemónicos de control del territorio. Las zonas con mayor crecimiento coinciden con zonas que ya en 2012 constituían los núcleos con mayor densidad de hoja de coca y el 80% de los lotes en 2016 ya habían sido asperjados o erradicados previamente.

2. Los esfuerzos por controlar el cultivo y comercialización de la cocaína en Colombia

La literatura sobre la efectividad de la aspersión concluye en general que la política es poco efectiva. Los resultados de la literatura especializada se pueden dividir en tres tipos: que la aspersión aérea no tiene efecto, que tiene un impacto positivo pero moderado, y que no es costo-efectiva.

En el primer grupo se pueden encontrar estudios como el de Moya (2005), quien encuentra a través de técnicas de emparejamiento que no hay relación entre la aspersión y el área cultivada, y el de Bogliano y Naranjo (2012), que usa datos municipales para encontrar que la aspersión no reduce la producción. Dentro del segundo grupo de estudios, Moreno-Sanchez *et al.* (2003) y Dion y Russler (2008) encuentran una correlación positiva entre aspersión y cultivos, aunque pueden tener problemas de endogeneidad en sus resultados. Por otro lado, Ibáñez and Carlsson (2010), usando entrevistas en Putumayo, encuentran que la aspersión reduce el área cultivada, y Rozo (2014), usando variables instrumentales, encuentra que la aspersión sí resulta en un reducción del área cultivada, aunque la magnitud del impacto termina siendo pequeña (un cuarto del área asperjada).

Estos efectos de la aspersión aérea, sin embargo, no serían costo-efectivos si se comparan con la interdicción o las campañas de prevención de consumo. Mejía, Restrepo y Rozo (2015) encuentran que fumigar un kilómetro cuadrado reduce en 0,3 hectáreas el área cultivada (una reducción de 1 hectárea por cada 33 asperjadas). El costo directo era de 750 USD por hectárea para Estados Unidos (que asumía los costos de aspersión) y 2,2 veces esta cifra para Colombia por los costos asociados. El costo de eliminar una hectárea sería entonces de $79,200 USD, y el de reducir un kilogramo de producción costaría $1,6 millones de USD. Dados estos costos relativos, Mejía (2015) recomienda suspender la aspersión aérea.

En Colombia, a partir del 2009 se han registrado acciones que limitaron la operatividad de estrategias de reducción de cultivos como la aspersión aérea y erradicación manual forzosa[3]. Sin embargo, contrario a lo que se ha argumentado, no hay prohibición expresa de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado a la aspersión aérea. Sí se tiene una decisión de mayo de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes. Esta se basa en un concepto elaborado conjuntamente por el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Salud, la autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Corporación Autónoma de Nariño, que cita un estudio de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC), para 11 países en el que menciona al glifosato como un "probable cancerígeno para humanos" y resalta "el daño celular en los cromosomas de los residentes de varias comunidades después de la fumigación con glifosato"[4].

[3] Por ejemplo, se tuvo restricción para asperjar a 10 km de la frontera con Ecuador en los departamentos de Nariño y Putumayo; restricciones de operatividad en la zona montañosa del Cauca y la suspensión de la aspersión aérea desde 2010 por condiciones de orden público en Norte de Santander.

[4] Este concepto daba respuesta a una orden de la Corte Constitucional en el Auto 073, en seguimiento a la sentencia T-025.

Como resultado, se puede observar una caída considerable de los esfuerzos en la aspersión aérea de cultivos y también en la erradicación en su conjunto. La erradicación tuvo un máximo en 2008, cuando alcanzó 229 mil Ha (133 mil Ha aéreas y 96 mil Ha manuales), comparados con sólo 18 mil Ha erradicas (manualmente) en 2016, lo cual representa el nivel más bajo desde 1996.

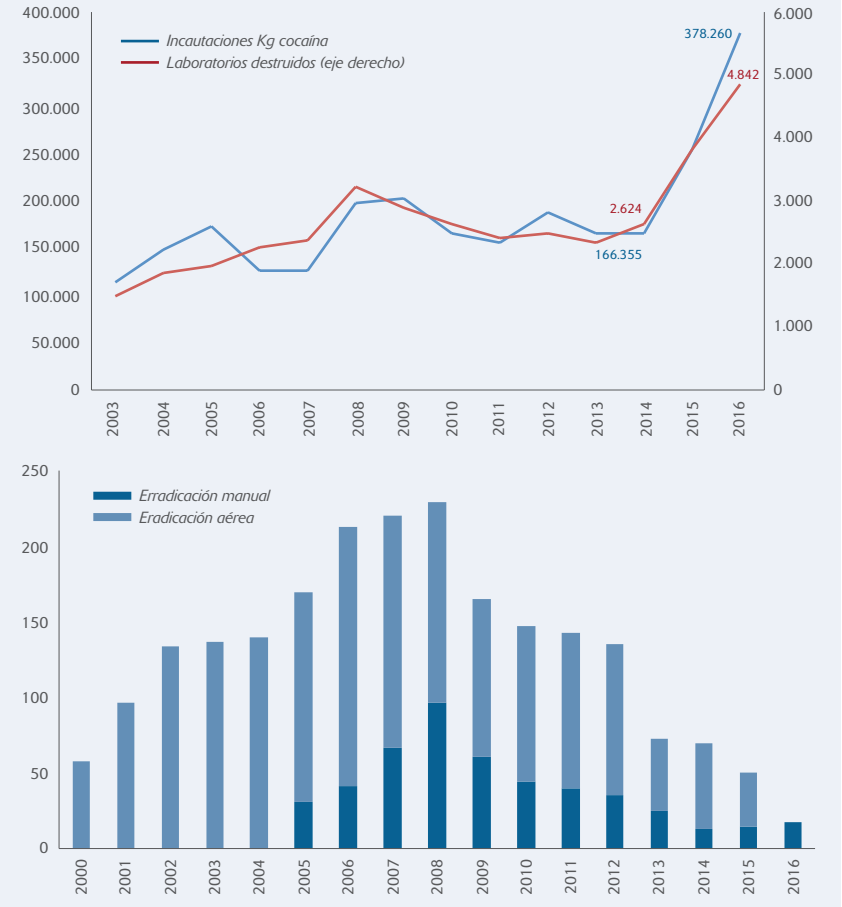
La caída en la aspersión aérea ha venido acompañada de un mayor esfuerzo en la estrategia de la interdicción. Entre los años 2003-2007 el promedio de incautaciones fue de 138 mil Kg por año, entre 2008 y 2015 fue de 177 mil Kg y el promedio para 2015 y 2016 fue de 315 mil Kg. En 2016 hubo un incremento de 49% de las incautaciones frente a 2015 y de 127% frente a 2014 llegando a 378 mil Kg. El número de laboratorios destruidos ha tenido un incremento comparable.

Con respecto a los efectos globales de la lucha contra el narcotráfico, uno de los indicadores más relacionados con la producción de cocaína es el precio al consumidor final en Estados Unidos. Según la DEA, la reducción del potencial de producción entre 2000 y 2011 llevó a que los precios de la cocaína en Estados Unidos se incrementaran en 66%. Entre 2013 y 2015 los precios en Estados Unidos fueron poco sensibles al aumento de la producción pero en 2016 se registró una reducción del precio, desde $202 dólares por gramo en 2015 a $165 dólares en 2016, probablemente asociada a la mayor capacidad de producción. Esto ha llevado a que, de acuerdo con el Departamento de Estado, el uso de la cocaína y su disponibilidad en las calles de los Estados Unidos haya crecido por primera vez en casi una década. Según los datos consolidados en la Encuesta Nacional sobre Salud y Uso de Drogas (NSDUH), se evidenció en 2015 un incremento del 23% en la población mayor de 12 años que reporta consumo de cocaína frente a lo reportado en 2014; asimismo, el informe alerta sobre el aumento de las personas que informaron haber probado esta droga por primera vez. Las muertes por sobredosis de cocaína se han incrementado de 4.404 en 2012 a 6.784 en 2016.

3. Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Acuerdo de Paz

La UNODC promueve una aproximación balanceada para el control de las drogas que incluye tres pilares: erradicación de

Gráfico 2. Incautaciones de cocaína, laboratorios destruidos (izq.) y erradicación aérea y manual en miles de Ha (der) 2000-2016



Nota: erradicación para los años 2000-2004 no está separada entre aérea y manual.
Fuente: UNODC, 2004-2017.

cultivos, desarrollo alternativo e interdicción (UNODC, 2015). Para Colombia, el Acuerdo de Paz privilegia la sustitución voluntaria frente a otras formas de erradicación (aspersión con agentes químicos, erradicación manual forzosa), a través de acuerdos de sustitución suscritos con las comunidades de las zonas productoras. No obstante, el Acuerdo prevé que "En los casos en que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible..." (p. 97).

El Acuerdo contempla la puesta en marcha de un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS-, adscrito a la Presidencia y que actuará como la autoridad nacional encargada de la nueva política de sustitución. El programa se considera un capítulo especial de la Reforma Rural Integral RRI para responder a las necesidades particulares de los territorios afectados por estos cultivos. Según lo establecido en el Punto 4 del Acuerdo de Paz (numeral 4.1.3.2), se deben celebrar "acuerdos entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las entidades, previo a la puesta en marcha del Programa en un territorio". En consecuencia, se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) adscrito a la Alta Consejería para el Posconflicto.

El 27 de enero se dio inicio al programa, el cual fue normado por el decreto 896 del 29 de mayo de 2017. El programa incluye giros condicionados a la conversión de los cultivos, previa firma de acuerdos colectivos con la comunidad, de los cuales ya van 29 acuerdos en 13 departamentos[5]. El total de la asignación por familia es de 36 millones de pesos distribuidos en 2 años. El gobierno definió como meta que con este programa se reduzcan en 50 mil el número de Ha cultivadas en 2017.

De los Acuerdos Colectivos que se han firmado hasta la fecha, unas 76.000 familias se beneficiarían del PNIS tras erradicar un total de 79.000 hectáreas. El número de familias podría llegar a 132.700 y el de hectáreas a 118.500, siguiendo las proyecciones realizada por el Gobierno Nacional. Es necesario tener cuidado con la implementación del programa, dado que los subsidios directos a los cultivadores pueden generan incentivos como la expansión del área y de las personas dedicadas a estas actividades (como afirma la UNODC 2017 que ha sucedido en los últimos años).

En este momento hay falta de claridad sobre la inversión de bienes públicos, cuyo responsable es la Agencia para la Renovación del Territorio, ente articulador de los PDET (creados por el Decreto 893 de 2017), que se implementan en 160 municipios. Por otra parte, con las familias que se han firmado Acuerdos Colectivos, el costo de los subsidios en el término de dos años podría llegar a de 2,7 billones de pesos (si todas lo reciben efectivamente),pero no es claro que esos recursos estén en la Ley de Presupuesto 2018.

En términos de gobernanza, el grado de control gubernamental sobre el PNIS está relativamente limitado, dado que existen tres instancias de dirección sobre las cuales el gobierno no tiene control: 1. la Junta de direccionamiento estratégico; 2. la Dirección General, y 3. el Consejo Permanente de Dirección. Por ejemplo, el Consejo Permanente de Dirección, que tiene como objetivo orientar la política estratégica y monitorear la dirección general, está compuesto por nueve miembros: dos del gobierno, dos las FARC y 5 representantes de organizaciones de territorios afectados. Adicionalmente, existen instancias territoriales de coordinación y gestión como los Consejos asesores territoriales, las Comisiones municipales de planeación participativa y los Consejos municipales de evaluación y seguimiento, sobre los cuales el gobierno tampoco tiene control.

[5] Fundación Ideas para la Paz. ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Informe Trimestral 1, Julio de 2017.

Según la Fundación Ideas para la Paz, la limitada articulación institucional, la falta de condiciones de seguridad para las poblaciones, las tensiones dentro de diferentes organizaciones sociales y la incertidumbre sobre los recursos de los que dispone el Estado para implementar la agenda de desarrollo rural, van a generar problemas de diversa índole en la implementación. El programa requiere de una caracterización familiar, la realización de asambleas comunitarias y la conformación de la estructura territorial del Programa, actividades que según la FIP no han sido llevadas a cabo por el gobierno hasta ahora.

Adicional a la sustitución voluntaria de cultivos, el gobierno se fijó como meta erradicar forzosamente 50 mil hectáreas y para el 25 de agosto el Ministro de Defensa reportaba haber cumplido el 60% de esta meta. En desarrollo de la erradicación manual, y también el marco del *Fast-track* se expidió el decreto 249 de febrero de 2017, que flexibilizaba los mecanismos de contratación para la sustitución manual de cultivos ilícitos en cabeza de la Policía Nacional. Este decreto sin embargo fue declarado inexequible por parte de la Corte Constitucional, con el argumento de que no se justificaba la razón por la cual debían ser expedido en el marco de las facultades extraordinarias.

Los dos decretos ponen en evidencia dos apuestas que deben ser complementarias: la erradicación voluntaria y la erradicación forzosa. Sin embargo, hay problemas de coordinación porque se hace erradicación por parte de la Fuerza Pública en zonas donde hay acuerdos colectivos[6]. Es necesario mejorar la coordinación de las dos estrategias.

Conclusión

Pese al incremento del área cultivada, la interdicción y no la aspersión aérea, sigue siendo la principal recomendación de las evaluaciones. En el marco del proceso de paz es central la erradicación voluntaria y la sustitución, para lo cual la principal herramienta debería ser la realización de inversiones y el pago de compensaciones en las zonas con mayor presencia de cultivos ilícitos. Sin embargo, es importante aclarar la disponibilidad de recursos presupuestales y resolver los incentivos perversos que se generan con los subsidios a las familias cultivadoras, que se hicieron evidentes en los últimos años. Si estas estrategias no rinden frutos de manera pronta, el país se verá forzado a retornar a instrumentos como la aspersión aérea pese a las consideraciones en contra de esa estrategia que han surgido de las evaluaciones realizadas sobre las experiencias del pasado.

[6] La Silla Vacía, 28 de agosto de 2017. Con la Coca, el gobierno sigue descoordinado. http://lasillavacia.com/silla-pacifico/con-la-coca-el-gobierno-sigue-descoordinado-62287

Bibliografía

Junguito, R., Perfetti, J.J. y Delgado, M. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá: Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No. 58, febrero.

Fundación Ideas para la Paz. ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Informe Trimestral 1, Julio de 2017.

Mejía, Daniel y Daniel Rico (2010). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. Drogas Ilícitas en Colombia, Universidad de los Andes.

Mejía, Daniel, Pascual Restrepo y Sandra Rozo (2015). On the Effects of Enforcement on Illegal Markets, Evidence from quasi-experimental in Colombia. Policy Research Working Paper 7409, World Bank.

Mejía Daniel (2015). Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs. Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016. Brookings Institution.

Moreno-Sanchez, Rocio, D. Kraybill y S. Thompson (2002). An Economic Analysis of Coca Eradication in Colombia. Universidad Estatal de Ohio.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas 2017* (ISBN: 978-92-1-148291-1, eISBN: 978-92-1-060623-3, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.XI.6).

Reyes, Luis Carlos (2011). Estimating the causal effect of forced eradication on coca cultivation in Colombian municipalities. MPRA Paper No. 33478.

Rozo, Sandra (2013). On the Unintended Consequences of Anti-drug eradication programs in producing countries. Association for Public Policy Analysis and Management.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2003-2016. Última publicación: julio 2017.